

592

29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FINANZAS DEL ESTADO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN ANGEL RANGEL SANCHEZ

ASESOR: JORGE WITKER V.



MEXICO, D.F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

- GRACIAS "SEÑOR".

**- A MIS PADRES: TERE, ARTURO Y JUAN ANGEL: CON TODO MI
CORAZÓN.**

A MI ABUELA TERE CON ESPECIAL CARÍO.

A MIS HERMANOS: SAMUEL, YUNUEN, DAVID, DANIEL Y MINE: LOS QUIERO.

A ERIKA Y ALFONSO: POR SU APOYO INFORMÁTICO.

**A DULCE Y JUAN CARLOS, POR INICIARME EN LA PRACTICA DE LA
PROFESIÓN.**

**A LAS FAMILIAS RANGEL, SÁNCHEZ Y TRUJILLO: POR PERMITIRME
CRECER EN SU SENO.**

**A LOS MAESTROS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:
POR SUS ENSEÑANZAS Y CONSEJOS.**

A MIS AMIGOS: POR SU AMISTAD SINCERA.

A MI MÉXICO: CON LA PROMESA DE SEGUIR TRABAJANDO FUERTE POR TI.

FINANZAS DEL ESTADO MEXICANO.

CAPITULADO

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN.

1.1. El Estado en la economía.

- 1.1.1. Sistema de Mercado.
- 1.1.2. Sistema de Economía autoritaria.
- 1.1.3. Sistema de Economía Mixta.
- 1.1.4. La Economía Mixta de México.

1.2 Diferentes enfoques de las finanzas públicas.

- 1.2.1. Hacendistas Británicos y Continentales del siglo XIX.
- 1.2.2. Hacienda Pública Continental del último tercio del siglo XIX.
- 1.2.3. La revolución keynesiana.

CAPITULO 2. MEDICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO.

2.1 Cuentas de producción, de usos y fuentes de fondos.

- 2.1.1. Sistema de Cuentas Nacionales.
- 2.1.2. Cuentas de producción, de usos y fuentes de fondos.

2.2 Tamaño del sector público mexicano.

2.3 Panorama general de las actividades del sector público.

2.4 Criterios de asignación de recursos.

CAPITULO 3. GASTO PÚBLICO.

3.1 Definiciones y clasificaciones del gasto público

- 3.1.1. Concepto.
- 3.1.2. Evolución del concepto.
- 3.1.3. Crecimiento del gasto público.
- 3.1.4. Causas del crecimiento del gasto público.
- 3.1.5. Clasificación del gasto público.

3.2 Planeación, programación y presupuestación del gasto público.

- 3.2.1. Preparación o elaboración.
- 3.2.2. Sanción o aprobación.
- 3.2.3. Ejecución.
- 3.2.4. Control.

3.3 Evolución y estructura del gasto público en México.

- 3.3.1. Evolución del gasto público mexicano.
- 3.3.2. Estructural del gasto público mexicano.

CAPITULO 4. INGRESOS PÚBLICOS.

4.1 Conceptos, fuentes y clasificación.

4.1.1. Concepto.

4.1.2. Fuentes de los Ingresos Públicos.

4.1.3. Clasificación de los Ingresos Públicos.

4.2 Principios tradicionales de la tributación.

4.3 Consecuencias económicas de la aplicación del impuesto.

4.4 Principales impuestos: empresas, personas físicas, valor agregado y comercio exterior.

4.5 Derechos, productos y aprovechamientos.

4.5.1. Derechos

4.5.2. Aprovechamientos y Productos.

CAPITULO 5. EMPRESA PÚBLICA.

5.1 La empresa pública en México.

5.1.1. Definición del Sector Paraestatal.

5.1.2. Importancia de las empresas pública en México.

5.2 Proceso de privatización.

CAPITULO 6. DEUDA PÚBLICA.

6.1. La deuda pública del Estado Mexicano.

6.1.1. Concepto y Clasificación.

6.1.2. Fuentes jurídicas de la deuda pública en México e instrumentos de
financiamiento comúnmente utilizados.

6.2. Diferentes conceptos de déficit del sector público y sus formas de financiamiento.

CAPITULO 7. POLÍTICA FINANCIERA.

7.1. Diferentes enfoques teóricos sobre la política financiera.

7.1.1. Visión panorámica.

7.1.2. La política financiera como instrumento de la política de estabilización
económica del Estado.

7.2. La política financiera en México.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

LEGISLACIÓN.

FINANZAS DEL ESTADO MEXICANO. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

El Estado es el más importante de los agentes económicos que se desenvuelven en la economía de un país; a través de su actividad regula y se interacciona con los otros entes económicos; ya sea por medio de sus gastos o egresos, o bien por medio de su actividad recaudadora, sin perjuicio de su función de garante del Derecho.

Las finanzas de este agente económico, que por tratarse de un ente público se les ha denominado "Finanzas Públicas" y su forma de manejarlas, han marcado las diversas tendencias en las que el estado participa en la economía de un país y los sistemas a que pertenecen. Así, cuando la tendencia, es la no intervención del Estado en la actividad económica, se le enmarca dentro de un sistema de libre mercado o liberal; o bien, cuando se trata de una intervención total, se dice que nos encontramos con un sistema socialista. Dentro del parámetro de los dos anteriores sistemas y como punto intermedio tenemos el sistema mixto.

El propósito de la tesis, es el análisis de las cuestiones anteriormente planteadas y demostrar que la función del estado dista muchos de los dos sistemas económicos extremos y que debemos ubicarla dentro de un sistema mixto, en donde, participe como el agente económico más importante dentro de la economía, que vigile, que las imperfecciones del sistema de libre mercado no se conviertan en grandes desigualdades económicas entre su población. Dicha vigilancia y participación, la mayor de las veces se tendrá que hacerse como agente económico, es decir, por medio de su oferta y demanda, y las menos por medio del uso de su imperio.

Por lo anteriormente planteado, considero que "las finanzas del Estado Mexicano", nos permitirá obtener mayores conocimientos, acerca de la realidad actual de nuestro país y las posibles soluciones que existen para los problemas económicos (que no sólo son económicos de manera aislada sino que intervienen en forma directa con otros aspectos, como son: el social, el cultural, el político, por citar algunos campos) por los cuales estamos pasando.

FINANZAS DEL ESTADO MEXICANO.

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN.

1.1. El Estado en la economía.

La intervención del Estado en la economía es un tema de gran relevancia, sobre todo en las circunstancias históricas que se están llevando a cabo en el planeta entero y particularmente en México. El proceso transvalorativo en el cual se está inmerso, tiende a cuestionar valores tales como: la justicia, el bien común, la seguridad jurídica y la democracia¹. La crisis que el mundo vive es, en gran medida, una crisis de valores cuyo origen podría ubicarse en la década de los sesenta con las críticas severas que empezaron a surgir entonces, en la academia y en la política, acerca de la relaciones entre modernización y desigualdades sociales, de los problemas de la sociedad industrial y, en el otro extremo, de los fenómenos de burocratización de los países de economía centralizada. Surgieron propuestas de todo signo que fueron influyendo en las visiones del Estado, la sociedad y la economía².

Los gobiernos de muchos países, dentro del proceso anteriormente mencionado, han perdido de vista los fines del Estado, y en aras de que el modelo económico se aplique al pie de la letra, sacrifican el elemento más importante del Estado, que es el "subjetivo". Esto sucede cuando con la finalidad de mantener la inflación controlada y mantener la finanzas del gobierno saneadas, se sacrifica el consumo mínimo de una gran parte de la población, lo que trae como consecuencia un claro desequilibrio para el bienestar general. Del anterior razonamiento surgen preguntas, que parecerían obvias a primera vista, pero que en realidad encuadran a los soportes del Estado y su supervivencia. ¿A caso el gobierno no debería tomar sus decisiones por mandato del pueblo? (ya que el pueblo es el soberano, y no el gobierno), o en el supuesto de que dichas decisiones no se tomaran de acuerdo a la voluntad del pueblo. ¿Que éste no tiene la facultad de elegir a sus mandatarios y revocarles el poder, en el momento en que exista un rompimiento entre él y el gobierno? ó ¿A caso no es más importante, dentro de los elementos del Estado, el elemento "subjetivo", dado que son los seres humanos quienes deciden formar una organización política y jurídicamente organizada, que es el Estado? Como anteriormente mencionamos estos cuestionamientos a primera vista tendrían una respuesta afirmativa dentro del mundo del "deber ser", pero dado que el "deber ser" no siempre está correspondido por el mundo del "ser" entonces resulta que las respuestas son mucho más complejas.

"Pero a diferencia de lo que ha ocurrido en otras latitudes, el gran acierto del régimen de la Revolución Mexicana ha sido trascender en los momentos críticos con una respuesta democrática a la sociedad plural. Se ha dado cauce a nuevas formas de participación; se han introducido reformas

¹En el entendido de que concebimos a la democracia como un valor del ser humano en la medida en que vive en una comunidad, que residen en un determinado territorio y los cuales se encuentran política y jurídicamente organizados.

²SALINAS de Gortari, Carlos, "Rectoría del Estado", contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (IIJ) "La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta", Porrúa, México, 1985, p. 5.

sociales y se ha dado impulso a reformas que han permitido fortalecer las representaciones de la sociedad³. Esta respuesta, a nuestro criterio debería aplicarse siempre; y aun cuando estamos en camino de lograr "la democratización de las decisiones del gobierno" falta todavía un gran camino que recorrer. Ahora bien, del papel que juega el Estado en la economía, concluimos que a menos que las decisiones económicas se democratizen, en lo que se ha dado en llamar "la democratización de las decisiones económicas", no podrá existir una solución integral a los problemas de la sociedad.

Dentro de este contexto de intervención del Estado en la economía, nos encontramos el concepto de "Economía Mixta". se dice que "todos los países tienen economías mixtas, aunque algunos más próximos a la economía autoritaria y otros se basan principalmente en los mercados".⁴ ¿Pero cómo funcionan estos sistemas? La repuesta la daremos en los siguientes párrafos al explicar cada uno de ellos.

1.1.1 Sistema de Mercado. El sistema de mercado, como caso extremo de los sistemas económicos, es aquel en donde la actividad del Estado es mínima, es decir, que "el mecanismo del mercado es un tipo de organización en la cual los consumidores y las empresas interactúan a través de los mercados para determinar los tres problemas centrales de la organización económica".⁵ En una economía de mercado, el Estado no participa en la distribución de los recursos; además en este tipo de economías, los precios determinan no sólo lo que se produce y cómo se produce sino también para quién se produce.

El mercado, entendiendo por éste el lugar en el cual se intercambian bienes y servicios por los agentes económicos, son el medio que sirve para que dichos entes fijen los precios de tales mercancías y se realice la asignación de recursos. Según el criterio de Samuelson, en un sistema de mercado, todo tiene su precio. Incluso los diferentes tipos de trabajo humano tienen precio. "Cada uno de nosotros recibe una renta por lo que vende y la utiliza para comprar lo que recibe". Es decir, cuando vendemos en el mercado, la fuerza de trabajo en el caso del trabajador, o bien los productos agrícolas en el caso del campesino, etc. recibimos por ellas una determinada cantidad de dinero. la cual utilizaremos después, para comprar los artículos necesarios para cubrir nuestras necesidades. Por ejemplo, la persona jurídica "Tuercas y tornillos" S.A., es una empresa que produce entre otras cosas tuercas y tornillos. Esta vende a las diversas tlapalerías y ferreterías dichos productos, por los cuales recibe una cierta cantidad de dinero. Con este dinero, cubrirá los costos de producción y

³SALINAS de Gortari, C., Ob cit., p. 6. En relación con el discurso que manejan la mayoría de nuestros políticos se aplica el comentario que fue plasmado por PLATÓN, en su dialogo "El Laques o del valor" que en lo respectivo dice "Mi opinión es sencilla Nicias, o por mejor decir, no lo es; porque no siempre es la misma. Una veces me arrebatan estos discursos y otras no los sufro. Cuando oigo a un hombre que habla de la virtud y de la ciencia (o de la democracia), y que es un verdadero hombre digno de sus propias convicciones, me encanta, es para mí un placer inexplicable ver que sus palabras y sus acciones están perfectamente de acuerdo... Pero el que hace todo lo contrario me aflige cruelmente y cuanto mejor parece explicarse, tanto mayor es mi aversión por los discursos..."

⁴FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. "Economía". MC Graw Hill-Interamericana de México. México. 1994. p. 16.

⁵SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. "Economía". Mc Graw Hill. México. 1988. p. 50.

comercialización de los productos y una vez que ha hecho esto, obtendrá las ganancias o utilidades para sus socios accionistas. Al cubrir sus costos, por una parte pagara la fuerza de trabajo que hubiese comprado a sus trabajadores; estos a su vez irán al mercado de bienes de consumo y obtendrán los bienes necesarios para su subsistencia, (alimentación, vivienda, educación)⁶ Por otro lado, dicha empresa dentro de sus costos cubrirá aquellas materias primas e insumos que haya utilizado en la producción. Para reponerlos tendrá que ir al mercado de insumos, a fin de comprar nuevamente los elementos necesarios para la realización de nuevos productos. Lo mismo sucede con la utilidades de sus accionistas, las cuales podrán destinar a la compra de los productos o insumos que tiendan a satisfacer sus necesidades. Como vemos, en este simple ejemplo, los agentes económicos interactúan en el mercado con la finalidad de obtener aquellos artículos necesarios para cubrir sus necesidades. Pero el papel de los mercados es mucho mas amplio como veremos a continuación.

"Cuando reunimos todos los diferentes mercados - trigo, té, tierra, trabajo, capital-disponemos de un vasto sistema de prueba y error, que da lugar a un equilibrio de los precios y de la producción. Acoplando los compradores y los vendedores (la oferta y la demanda) de cada uno de estos mercados, la economía resuelve nuestros tres problemas simultáneamente".⁷

1.- ¿Qué cosas se producirán? Esto se determina por lo que Samuelson y Nordhaus denominan los "votos monetarios". Lo explicaremos de la siguiente manera, siguiendo para el efecto con el ejemplo de nuestra empresa "Tuercas y tornillos" S.A. Los trabajadores y los accionistas de esta sociedad, obtienen dinero por concepto de su trabajo o de su capital, estos al ir a las tiendas compraran determinados tipos de artículos, al ejercer su facultad de compra, dichos consumidores les están diciendo a unos productores que hagan un determinado tipo mercancías las cuales prefieren y a otros productores que dejen de hacer las mercancías que no son de su preferencia. Lo mismo sucede con los insumos demandados por nuestra persona jurídica, que dice a los productores de metal de que tipo produzcan y de cual no. De esta forma los consumidores tienen el poder de decidir su consumo siempre y cuando tengan dinero para poder comprar, si no lo tienen no podrán ejercer sus "votos monetarios". El problema resulta cuando en un país como lo es México, la mitad de la población no puede hacer uso de estos "votos monetarios", por falta de dinero y por lo tanto, de acuerdo con el sistema de libre mercado no pueden ser consumidores. Circunstancia esta, no aceptable dentro de una marco jurídico que confiere derechos al ser humano, por el simple hecho de "ser".

2.- ¿Cómo se producen las cosas?. se determina de la siguiente manera, "Tuercas y tornillos" S.A. es tan sólo una de la muchas empresas que producen tuercas y tornillos, lo que quiere decir, que tendrá que competir con otros productores racionales (al referirnos a racionales es en el sentido de que estos buscaran obtener los mayores beneficios posibles). Lo cual pueden hacerlo mejorando sus métodos de producción, eficientizandolos para así reducir personal, o bien producir mayores cantidades de mercancías con mejor tecnología; con el fin de bajar sus costos de producción.

⁶Como veremos más adelante el sistema de mercado no siempre redistribuye los recursos de manera en que los distintos agentes económicos puedan cubrir sus necesidades. Razón por la cual se hace necesaria la participación del gobierno.

⁷SAMUELSON y NORDHAUS. Ob. cit. p. 52

Ahora bien, "Tuercas y tornillos" S.A. buscando la forma de ganarles a sus competidores, inventa una manera de cortar el alambrcn (que sirve para hacer las tuercas y tornillos) m1s r1pidamente y con mayor calidad, lo que implica la reducci3n de sus costos. Con la finalidad de que los compradores adquieran sus productos. "Tuercas y Tornillos" S.A. ofrece al mercado sus mercanc1as a precios m1s bajos que sus competidores con lo cual, obtendr1 mayores ventas y por consiguiente mayores beneficios. Por el otro lado, si sus competidores quieren ganarle el mercado a "Tuercas y tornillos" S.A., entonces tendr1n que buscar un m1todo que les permita bajar sus costos y as1 abaratar el precio de sus mercanc1as o bien, ofrecer productos de mejor calidad. De esta forma, vemos que los distintos productores con la finalidad de obtener mayores ganancias, buscaran los mejores m1todos de producci3n, con lo cual se determina la manera de producir las cosas. Es decir," por la competencia entre los diferentes productores. La 1nica forma que tienen 1stos de hacer frente a la competencia de precios y maximizar los beneficios es reducir los costos al m1nimo adoptando los m1todos de producci3n m1s eficientes. Los productores est1n motivados por el incentivo del beneficio; el m1todo m1s barato en cualquier momento dado desplazará al m1s costoso"⁸

3.- ¿Para qui3n se producen las cosas? "es determinado por la oferta y la demanda en los mercado de factores de producci3n (tierra, trabajo y capital). Es en ellos donde se determinan las tarifas salariales, las rentas de la tierra, los tipos de inter1s y los beneficios, que constituyen la renta de los individuos. La distribuci3n de la renta entre la poblaci3n es determinada, pues, por la cantidades de factores (personas-horas, acres, etc.) poseidas y por sus precios (tarifas salariales, rentas de la tierra, etc.) Debe advertirse, sin embargo que existen importantes influencias ajenas al mercado que determinan la distribuci3n de la renta resultante. El car1cter de 1ste depende considerablemente de la distribuci3n inicial de la propiedad, de las capacidades adquiridas o heredadas, de la suerte y de la presencia o ausencia de discriminaci3n racial y sexual"⁹

Como vemos, el mercado es un mecanismo ordenado de asignaci3n de recursos, el primero en observar el orden de este sistema econ3mico fue un profesor de filosof1a de nombre Adam Smith. La idea de Smith sobre la funci3n rectora de dicho mecanismo ha inspirado a los economistas modernos, tanto a los admiradores del capitalismo como a sus detractores. Adam Smith postulo "el principio de la mano invisible" el cual se refiere a que: "Todo individuo trata de emplear su capital de tal forma que su producci3n tenga el mayor valor posible. Generalmente ni trata de promover el inter1s p1blico, ni sabe cuanto lo est1 promoviendo. Lo 1nico que busca es su propia seguridad, s3lo su propia ganancia. Y al hacerlo, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Al buscar su propio inter1s, a menudo promueve el de la sociedad m1s eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo".¹⁰ Es importante hacer notar la concepci3n individualista que se maneja en este principio, en donde el individuo buscar un beneficio propio, sin pensar en el bien com1n. Pero en la b1squeda de dicho beneficio, trae como consecuencia el bien com1n de la sociedad.

⁸Ib1dem, p. 53.

⁹Ib1dem, p. 53.

¹⁰SMITH, Adam. "Investigaci3n sobre la riqueza de las naciones". 1776.

Ahora bien, si el principio fuera completamente válido, entonces no habría necesidad de la intervención gubernamental, pero en la práctica presenta ciertas fallas.¹¹ Las más importantes son: la ausencia de competencia perfecta y la presencia de externalidades.

La competencia perfecta. Esta funciona de la siguiente manera. Supongamos que en nuestro mercado de tuercas y tornillos, en donde compite nuestra persona jurídica, "Tuercas y tornillos" S.A., ninguna de las empresas es tan grande como para que su producción influya en el precio de mercado del producto, es decir cualquier empresa puede entrar o salir del mercado sin que se afecte, ni a la producción ni al precio de mercado. A esto se le llama competencia perfecta, dado que ninguna empresa representa una parte del mercado total lo suficientemente grande como para tener una influencia en el precio de mercado.

"Los mercados competitivos generalmente funcionan bien, pero los mercados en los que los compradores o los vendedores pueden manipular los precios generalmente no. En concreto, en un mercado en el que un único vendedor controle la oferta se producirá demasiado poco y el precio será demasiado alto.¹² Un monopolista es el único vendedor de un bien o un servicio. Los monopolistas puede obtener elevados beneficios limitando la cantidad vendida y elevando el precio. Como son los únicos vendedores, no temen que sus competidores vendan a un precio más bajo, por lo que los consumidores terminan pagando más de lo que deberían".¹³

Las externalidades. Supongamos ahora, que "Tuercas y tornillos" S.A. para producir las tuercas y los tornillos, utiliza maquinas cortadoras de alambrrn para hacer dichas mercancías, las cuales al funcionar contaminan seriamente el aire que rodea a la fabrica, y que dichas maquinas tienen un sistema de enfriamiento, el cual requiere de grandes cantidades de agua, la cual una vez ocupada, son arrojadas al un río que está cerca, por medio del drenaje. Esta contaminación implica costos para la sociedad, mismo que no son contabilizados por la empresa al momento de cubrir sus costos, ni en el precio pagado por los consumidores. Al respecto Samuelson y Nordhaus dicen, que existen las difusiones o externalidades en el caso de la contaminación del aire, cuando una fabrica emite humo que perjudica a la población local y dañan su propiedad. Por su parte Fischer y Dornbusch consideran que los mercados funcionan bien cuando el precio de un bien es igual al costo que supone para la sociedad producirlo y cuando su valor para el comprador es igual al beneficio que reporta a la sociedad.. Sin embargo, los costos y los beneficios de la producción a veces no se reflejan totalmente

¹¹En México, no tenemos una conciencia social. La búsqueda del beneficio propio se encuentra muy por encima de la búsqueda del bien común. El problema recae, que dado que el "principio de la mano invisible" contiene fallas, los resultados, son cada vez más evidentes en cuanto a la distribución de los recursos en la sociedad mexicana.

¹²Tal vez sea factible el hecho de que el Estado Mexicano no tenga ningún monopolio, ni siquiera de las áreas estratégicas, si no que se comporte como el agente económico más fuerte de dichas áreas es decir que regule por medio de su oferta y demanda. Permutando a la iniciativa privada la mejoración en dichas áreas estratégicas y prioritarias. Con la finalidad de que por un lado el estado se obligue a competir y mejorar sus productos y que la burocracia tenga que ser eficiente y por el otro lado el hecho de que al concurrir la iniciativa privada a la competencia respeta las normas dictadas por el estado y se controle de esta manera los precios de los productos. Aunque tal vez algunos puedan alegar que se trata de una competencia desleal entre el estado y las empresa privadas, pero considero que más que una competencia debe existir una coordinación.

¹³FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. Ob. cit., p.85.

en los precios de mercado. Existe una externalidad cuando la producción o el consumo de un bien afecta directamente a empresas o a consumidores que no participan en su compra ni en su venta y cuando esos efectos-difusión no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

Las fallas del mercado son muchas más, entre los cuales están: la falta de información de los agentes económicos; el riegos en cada una de la actividades económicas; la existencia de mercados incompletos y segmentados; entre otras. Pero para los efectos de la presente investigación creemos que son suficientes los explicados anteriormente para demostrar el hechos de la existencia de economías mixtas en todos los países y por consiguiente la intervención estatal en la economía.

El mercado dentro de un sistema de libre empresa, es un mecanismo eficiente. "La economía neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y que el Estado es un mecanismo inferior, y aún contraproducente. La literatura neoclásica contemporánea admite la coexistencia del mercado y el Estado como mecanismos de asignación de recursos. En ambos casos los individuos son maximizadores.

El argumento es que la competencia y la motivación de maximizar las ganancias, también conducirá a la maximización del bienestar social, mientras los individuos actúan a favor de sus intereses egoístas. En consecuencia, no hay necesidad de que intervenga el Estado porque la economía del mercado por sí sola alcanzará los mejores resultados posibles para los individuos y para la sociedad en su conjunto. La doctrina liberal postula que el Estado no debería intervenir en la economía, porque la acción del libre mercado es eficiente. Esto es, en una economía competitiva, las fuerzas del mercado conducirán a la economía a una posición de equilibrio paretiano, a partir de la cual, es imposible hacer un cambio sin que empeore el bienestar de algún individuo. Uno de los argumentos liberales más sólidos, para oponerse a la intervención del Estado, sostiene que es posible mejorar la situación de una persona (o de varias) pero no sin antes empeorar la situación de otra.

Actualmente, muy pocos sostienen una tesis tan simplista como la anterior, sin embargo, aún persiste la idea de que la intervención del Estado es un mal necesario, y que cuando esta es inevitable, deberá ser 'mínima' y sólo reducida al ámbito de las medidas indirectas y las regulaciones"¹⁴

1.1.2. Sistema de Economía autoritaria. El otro de los extremos de los sistemas económicos, es el de "economía autoritaria". "Una economía autoritaria es aquella en la que la asignación de los recursos es determinada por el gobierno, obligando a los individuos y a las empresas seguir los planes económicos del Estado."¹⁵ o bien, de acuerdo con Dornbusch y Fischer, como aquella economía donde el Estado toma las decisiones relacionadas con la producción y el consumo. En una economía autoritaria, el Estado decidirá qué producir, cómo hay que producirlo y para quién hay que producirlo.

¹⁴AYALA ESPINO, José. "Mercado, elección Pública e Instituciones". (Una revisión de la Teoría Moderna del Estado). Fac. Economía-UNAM, México, 1995, pp. 16-17.

¹⁵SAMUELSON y NORDHAUS. Ob. cit., p.50.

La economía autoritaria por ser un mecanismo de asignación de recursos también tiene serias fallas. Incluso con los mejores ordenadores, el gobierno se enfrentaría a una tarea imposible, en la asignación de recursos. De tal forma que al igual que el mercado, el gobierno por sí solo no puede asignar eficientemente los recursos a la población de un país.

Existen diversas teorías que tratan de explicar las fallas del gobierno, por ejemplo la escuela de la elección pública, sostiene que: "el gobierno puede fallar porque los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficientes, en la medida que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral. Desde esta perspectiva, el comportamiento económico de los burócratas contraviene la eficiencia del mercado, porque motivados por su egoísmo nunca alcanzarán el nivel 'óptimo' desde el punto de vista de la eficiencia".¹⁶ Claros ejemplos de estas circunstancias las tenemos en México, en donde los presupuestos gubernamentales sirven como soporte económico a muchas campañas electorales.

1.1.3. Sistema de Economía Mixta. Los dos sistemas anteriormente explicados son los casos extremos de los sistemas económicos. En realidad, la totalidad de los países tienen un sistema de economía mixta, solo que se diferencian unos de otros en la medida en que se aproximan a los extremos. Las denominaciones que se le den a la participación del Estado a través del gobierno en la economía en coordinación con el mercado, no son importantes, ya que siempre tendrán el calificativo de mixto. El gobierno interviene fuertemente en la economía de los países industrializados¹⁷. Sólo que en nuestros países tercer mundistas se nos olvida y queremos imponer un modelo de libre mercado a ultranza, en el cual no se hacen las debidas consideraciones de bien común y de justicia social.

"En una economía mixta tanto el Estado como el sector privado (empresas y consumidores) desempeñan un importante papel en la manera en que se decide el 'qué', el 'como' y el 'para quién' del conjunto de la sociedad"¹⁸.

Pero podemos preguntarnos ¿que hace el gobierno en una economía mixta? Existen tres funciones fundamentales del gobierno:" la eficacia, la equidad y la estabilidad".¹⁹

¹⁶AYALA E.J. Ob. cit., p 20.

¹⁷El gobierno de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) de acuerdo con la cuenta de gastos en bienes y servicios (current expenditure on goods and services) participaron porcentualmente en el GDP (Gross domestic product) en 1992 de la siguiente manera: Australia 18.5%; Austria 18.5%; Bélgica 14.7 %; Canadá 21.9%; Dinamarca 25.5%; Finlandia 24.9%; Francia 18.8%; Alemania 17.9%; Grecia 19.7%; Islandia 20.2%; Irlanda 16.1%; Italia 17.6%; Japón 9.3%; Luxemburgo 17.1%; Países Bajos 14.5%; Nueva Zelanda 16.3%; Noruega 22.4%; Portugal 18.3%; España 17%; Suecia 27.8%; Suiza 14.3%; Turquía 12.9%; Reino Unido 22.3%; Estado Unidos de América 17.7%; México 10.1%.

Datos obtenidos de: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) "OECD Economic Surveys, 1994-1995, MEXICO", OECD, Paris, 1995; Basic Statistics; International Comparisons.

¹⁸FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. Ob. cit., p.16

¹⁹SAMUELSON y NORDHAUS. Ob. cit., p 56. A este respecto Musgrave en su obra "Teoría de la Hacienda Pública" considera que conviene distinguir tres funciones principales dentro del presupuesto del Sector Público. 1.- La función de satisfacer las necesidades públicas. 2.- La función de redistribuir la renta nacional. 3.- La función de contribuir a la estabilización económica.

- LA EFICIENCIA. El argumento a favor de la intervención del Estado a través del gobierno es la existencia de fallos en el mercado, los cuales ya mencionamos con anterioridad. El Estado puede mejorar, al menos en un principio dichas circunstancias. ¿Como podrá mejorar dichos fallos?. ahora lo veremos.

Cuando existe competencia imperfecta, es decir, cuando existe en el mercado un productor de gran tamaño, el cual puede modificar con su producción el precio de mercado, o bien que sea el único productor. Por ejemplo, en el supuesto que "Tuercas y tornillos" S.A., fuera la única empresa que produjera tuercas y tornillo, entonces, esta podría fijar el precio a un nivel más alto, que en el supuesto que tuviera competencia.

Ahora bien, "el gobierno puede regular estas compañías controlando los precios que pueden cobrar o pueden suministrar los productos él mismo (En Estado Unidos el servicio telefónico es suministrado, en su mayor parte por empresas privadas reguladas y el agua por los ayuntamientos). Otros monopolios son artificiales, creados por las empresas mediante manipulaciones. En este caso, los gobiernos (Estados) intervienen con leyes antimonopolio, tratando de aumentar la competencia y de impedir los intentos de los monopolios o de otros de controlar la oferta. Se dice que el comprador o vendedor que tienen capacidad para influir significativamente en el precio tiene poder de mercado o poder de monopolio. Por ejemplo, la intervención del Estado para limitar el poder del mercado impidiendo a las empresas que lo poseen cobrar precios altos, puede mejorar la asignación de los recursos".²⁰

Otra de las situaciones donde interviene el Estado es en el caso de la "externalidades". Cuando hay externalidades, los precios de mercado no reflejan los costos y los beneficios sociales de la producción de los bienes. La intervención del estado puede mejorar el funcionamiento de la economía, por ejemplo: "A medida que la sociedad ha ido poblándose más densamente y que la producción se basa cada vez más en procesos que utilizan sustancias tóxicas, los efectos-difusión (externalidades) han pasado de ser pequeñas molestias a grandes amenazas. Como consecuencia, el Estado ha recurrido a la regulación de la vida económica con el fin de reducir la externalidades negativas procedentes de la contaminación del aire y el agua, la minería a cielo abierto, los vertidos, los medicamentos y alimentos peligrosos y las materias radiactivas". (Samuelson).

Los bienes públicos son otro de los fallos del sistema de mercado, en donde interviene el estado. Cuando a las empresas privadas no les conviene invertir en determinadas actividades, debido a que no obtendrían un ingreso suficiente para cubrir sus costos y además obtener una ganancia, entonces, es cuando el Estado tiene que realizar estas actividades, ya que traen aparejadas un beneficio a la comunidad. Importantes ejemplos de este tipo de bienes públicos, son la impartición de justicia por tribunales del estado, la seguridad pública, el apoyo a la investigación, la educación pública. El Estado al participar en la producción de estos bienes, puede hacerlo indirectamente por medio de

²⁰ FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. Ob. cit., p. 85.

contratos para la iniciativa privada, o bien, directamente por medio de la empresas públicas. Para cubrir los gastos de las empresas públicas el Estado tiene los ingresos públicos.²¹

LA EQUIDAD. El sistema de libre mercado, aún si funcionara perfectamente, tendría circunstancias de desigualdad entre los individuos de un país, ya que "dependiendo de quién tenga inicialmente recursos y de que recursos tenga, los mercados privados pueden generar distribuciones finales muy distintas de los recursos y el bienestar".(Fisher y Dornbusch) Por ejemplo en México, de acuerdo con un reciente estudio realizado por "UN Economic Commission for Latin American" y el INEGI, se estima que en 1992, 13.6 millones de personas se encontraban viviendo en condiciones de extrema pobreza. De los cuales, aproximadamente 9 millones se encontraban en medio rurales, en los cuales poco menos de la mitad de la población, subsistía con menos de los que cuesta la canasta básica.²² Como vemos la intervención por cuestiones de equidad, por parte del Estado Mexicano son indispensables.

"En la practica, los estados modernos redistribuyen significativamente la renta. La proporción del gasto público correspondiente a las transferencias ha aumentado desde 1960 no sólo en Estado Unidos sino también en todo el mundo. El rápido crecimiento del gasto en transferencias ha sido una fuente de verdaderas controversias, en las que los criticos sostienen que muchos de los programas sociales públicos han perjudicado a las personas que pretendian ayudar."²³

Ahora bien, a los gobiernos les preocupa como se distribuye la renta sino también en que habrán de gastar el ingreso obtenido por los agentes económicos. "Los bienes preferentes son aquellos que la sociedad piensa que deben consumir o recibir sus miembros, cualesquiera que sea su renta. Generalmente son la salud, la educación, la vivienda y los alimentos"(Fisher y Dornbusch) Esto es, si la población de un Estado tiene salud, educación, vivienda y alimentos, es muy probable que sean más eficientes en sus trabajos, que aquellos que no los tienen. Además, muchos de estos aspectos están consagradas como garantías individuales o sociales en las diversas constituciones políticas de los estados, circunstancia esta que obliga al gobierno a intervenir para que las personas pueda obtener dichos derechos.

LA ESTABILIDAD. El Estado, además de promover la eficiencia y la equidad, también debe realizar la función de fomentar la estabilidad económica. La economía tiende a una secuencia cíclica, en donde, en algunas partes se tiene un periodo de auge, el cual después viene seguido por una gran depresión en la misma y una vez que se a tocado fondo la tendencia cíclica de la economía es comenzar nuevamente el ascenso. Así por ejemplo En México en 1992, las condiciones

²¹Conforme al Código Fiscal de la Federación, los ingresos del Estado se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos.

La ley de Ingresos, al hacer el catálogo de los ingresos que se propone percibir la Federación durante el año fiscal, divide el catálogo en los seis grupos antes mencionados y en cada unos de ellos precisa los conceptos específicos que dan origen al ingreso

²²Información obtenida de: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) Ob. cit. Different estimates of the extent of poverty in Mexico, p. 99.

²³FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. Ob. cit., p. 86

económicas eran buenas, tenía 4 años en expansión y la inflación estaba controlada. Las finanzas públicas se encontraban de igual forma bajo control y el país políticamente estaba en paz. El gobierno seguía políticas de privatización, apoyo a la iniciativa privada y una apertura económica. Para 1993, debido a la incertidumbre en la firma del T.L.C.A.N. (Tratado de Libre Comercio para América del Norte) y en parte al costo social y político que hubo que pagarse para mantener favorable las variables macroeconómicas del año anterior; la economía sufrió un desaceleramiento. Pero en 1994 siendo este un año electoral y ratificado el T.L.C.A.N., la economía comenzaba a crecer nuevamente, pero los acontecimientos de Chiapas, los asesinatos y el incremento de los costos social y político, causaron desconfianza en los inversionistas. Para diciembre, cuando la nueva administración entro, la salida precipitada de grandes capitales, causaron la crisis a los cuales siguieron meses turbulentos en el tipo de cambio y en los mercados financieros. Para enero del 1995 el gobierno mexicano, anuncio un paquete de medidas de emergencia económica, las cuales tendian al control de la política monetaria, reducción del gasto público y aceleración de la exportaciones. Además en este mismo mes fue preparado por los gobiernos de Estado Unidos de Norte América y Canadá, el Fondo Monetario Internacional y la Banca Mundial un paquete de ayuda económica para México de 50 billones de dólares, a cambio de que el Gobierno Mexicano tomara una serie de medidas, las cuales fueron aceptadas. Estas se referían principalmente al control de la política monetaria y fiscal por parte del gobierno mexicano y el reinicio en la privatizaciones. Además, se pacto una garantía especial, consistente en que se abriría una cuenta en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en él cual se depositaria en garantía los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo obtenidos por México, para cubrir en su caso la falta de pago oportuno de México de sus obligaciones. Con esta medidas y otras subsiguientes el gobierno intervino con el fin de estabilizar la economía.²⁴

Como puede observarse el ciclo económico "tiene muchas causas externas, que van desde las guerras, hasta las variaciones de los precios del petróleo, pasando por las oleadas de nuevos inventos. La política del gobierno también influye en él. Las subidas de los impuestos y las reducciones del gasto público reducen, por lo general el PNB; los aumentos de la cantidad de dinero elevan el PNB y, consecuentemente, los precios. La política del gobierno puede empeorar el ciclo económico, alargando las recesiones y creando inflación, o puede reducir las fluctuaciones económicas"²⁵ el gobierno debido a la gran cantidad de recursos que maneja debe tener en cuenta el ciclo económico al tomar sus decisiones económicas, políticas, jurídicas y sociales; ya que toda decisión jurídica implica aspectos económicos, sociales y políticos y viceversa, razón por la cual habrá que ponderarse los resultados de cada una de ellas. ("Hoy en día, gracias a las aportación intelectual de John Maynard Keynes, de sus seguidores, así como de sus críticos, comprendemos mucho mejor cómo se controlan las oscilaciones del ciclo económico" Samuelson).

²⁴Para más información acerca de la crisis económica mexicana de 1994 consultar: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) Ob. cit.

²⁵FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. Ob. cit., p.82

Una vez analizados estas tres funciones básicas del Estado que son la eficiencia, la equidad y la estabilidad, ya podemos comprender el concepto de "Economía Mixta", en donde el mecanismo del mercado determina los precios y la producción en muchas áreas, mientras que el Estado regula el mercado a través de sus programas de impuestos, el gasto y mediante el uso de su imperio. Ni el mercado ni el Estado garantizan por sí solos la asignación de recursos "El mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los agentes privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establece monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante para los consumidores, cuando asumen una conducta especulativa y, muchas otras prácticas desafortunadamente vigentes en la actualidad. El Gobierno (Estado a través del gobierno), por su parte, tampoco es garantía de eficiencia, en tanto que el sector público incurre en prácticas corruptas abiertas o veladas; manipula el sistema electoral para favorecer intereses de grupos corporativos, aplica un proteccionismo discriminatorio; favorece ciertas actividades a expensas de otras; otorga subsidios a empresas políticamente influyentes; expande los organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticas, reserva los cargos públicos relevantes para los grupos de la élite gobernante; manipula los programas de gasto en provecho de los grupos de interés, entre otras prácticas nocivas para la sociedad"²⁶. Pero en medida en que ambos se encuentren limitados mutuamente, el uno con el otro, podrá lograrse su complementación y la búsqueda del beneficio general de las personas.

México como la mayoría de los países del mundo tiene una economía mixta. La cual analizaremos en seguida.

1.1.4. La Economía Mixta de México.

En un régimen de Derecho como es el de nuestro país, la vida económica se ve influenciada a través de una multitud de ordenamientos legales, entre los cuales puede mencionarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones políticas de las entidades federativas, las leyes de ingresos de la federación y de los demás niveles de gobierno, el Código Fiscal de la Federación y los diversos códigos fiscales de jurisdicción estatal, los presupuestos de egresos, etcétera; así como las distintas leyes específicas, aplicables a los múltiples renglones de ingreso y demás disposiciones que regulan las relaciones entre el poder público y el sector privado en los aspectos fiscales.

A criterio de Aniceto Rosas Figueroa, "la legislación mexicana en vigor señala los causes para introducir los necesarios cambios en la estructura de las diversas leyes, a fin de ajustar a las nuevas formas económico-sociales, derivadas del natural proceso dialéctico, esto permite que el proceso se realice a través de un proceso evolutivo, disminuyendo las posibilidades de que se presente

²⁶AYALA E.J. Ob. cit., p. 1.

cambios bruscos y violentos. Consecuentemente, la estructura fiscal mexicana se encuentra en un proceso de transformación continua, en función de su peculiar fisonomía socio-económica.²⁷ Lamentablemente nuestra realidad histórica nos muestra que mientras en el mundo del "deber ser" si existe una interrelación entre la realidad social y el derecho, esto no sucede siempre en el mundo del "ser". Existiendo así una ruptura entre los representantes y el pueblo, en cuanto a la toma de decisiones. Pero ¿Como solucionar esto? creemos al igual que él maestro Jorge Carpizo que " es necesario realizar un nuevo examen de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y la problemática del desarrollo nacional autónomo. La experiencia de México y América Latina autoriza a sostener que un Estado fuerte en poderes de intervención y acción, en diálogo dinámico y creativo con una sociedad civil, que se autoafirma en su potencial de participación y decisión, y bajo el impulso de un proceso de permanente democratización, puede y debe cumplir un papel primordial y decisivo en el enfrentamiento y la superación de crisis internas y de situaciones de amenaza y peligro provenientes de un sistema internacional sacudido por toda clase de conflictos".²⁸

Ahora bien, dentro de un sistema jurídico constitucional como lo es nuestro país, tenemos que los principales lineamientos de la rectoría económica del gobierno se encuentran en la constitución, razón por la cual tendremos a la misma como guía en nuestro análisis.

De acuerdo con el maestro Jorge Witker²⁹, son tres los aspectos que a nivel constitucional determinan el régimen económico nacional:

1. El concepto integral de democracia (artículo 3o.)
2. El establecimiento del sistema de economía mixta; (artículos 5o, 25, 26, 27, 28, 73 [incluimos este artículo, toda vez consideramos la rectoría económica gubernamental no debe confundirse con la del Ejecutivo, sino que es más amplio, abarcando al Legislativo y al Judicial. Este último debe tener un papel más importante, que el hasta ahora realizado, en relación al control constitucional de las decisiones económicas] y 131).

3. La constitucionalidad de los derechos sociales.

EL CONCEPTO INTEGRAL DE DEMOCRACIA. La educación del ser humano es factor primordial para un correcto ejercicio de sus libertades, ya que la educación y sobre todo la científica, en un primer aspecto da conocimiento y en un segundo confiere un "poder manipulador"³⁰. En este sentido, la intervención del Estado a través del gobierno tendiente a garantizar la instrucción de la población, cumple con una función de "equidad"; que de acuerdo con lo expresado en el correlativo, el Estado tendrá que realizar actividades que tiendan a disminuir las circunstancias de desigualdad entre los individuos de su País. Esto es, a fin de que la educación no quede reservada

²⁷ROSAS FIGUEROA, Aniceto y SANTILLAN LÓPEZ, Roberto. *"Teoría General de la Finanzas Públicas y el caso de México"*, Escuela Nacional de Economía-UNAM, México, 1962, p. 12.

²⁸CARPIZO, Jorge. Prologo a III. *"La Const..."*, Ob cit, p. 3.

²⁹WITKER V., Jorge. *"Derecho Económico"*, Harla, México, 1985, p.44

³⁰De acuerdo con Bertrand Russell: "La ciencia, como su nombre lo indica, es en primer lugar, conocimiento... sin embargo, el aspecto de la ciencia como conocimiento es desplazado a segundo término por el aspecto de la ciencia como poder manipulador". RUSSELL, Bertrand. *"La perspectiva Científica"*, 2da. edición, Ed. Planeta-Ariel, México, 1949.

exclusivamente para aquellas personas que posean recursos económicos, el gobierno tendrá que asignar una partida presupuestaria para garantizar la instrucción, de aquellas personas que no los tengan. Así por ejemplo, en nuestro país es obligatoria la primaria y la secundaria, en donde el Estado tiene la obligación de aportar todos los recursos necesarios para tal efecto; además promoverá la educación superior, la investigación científica y tecnológica y difundirá la cultura.

Ahora bien, "El artículo 30. constitucional consagra el derecho de todos los mexicanos a la educación, la cual está indisolublemente vinculada con los procesos socioeconómicos del país. Por ello, la Constitución establece que la educación será democrática y nacionalista a fin de asegurar el aprovechamiento de nuestros recursos: garantizar nuestra independencia política y económica; continuar y acrecentar nuestra cultura; preservar el interés general de la sociedad; así como lograr un sistema de vida vinculado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".³¹

La democracia es una forma de vida, en donde el estado interviene a través de la educación; el cual "debe procurar beneficios en todo momento para el pueblo, equilibrando los factores económicos y limitando su acción, si van en menoscabo de la mayoría ciudadanas".³² Es necesaria esta intervención ya que por lo regular la pobreza se asocia con bajos niveles de educación y además con malas condiciones de salud e higiene.³³

Este precepto constitucional se interrelaciona con los artículos 39 y 40 de nuestra carta magna, en tanto que en el artículo 39 se plasma el concepto de soberanía, y reside en el pueblo de México, y en el siguiente precepto la exteriorización de su voluntad de constituirse en una República, representativa, democrática y federal.

EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA. A fin de llevar un orden en el estudio de la economía mixta, nos basaremos en los denominados " Principios constitucionales de la economía mixta"³⁴

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público".³⁵ De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad originaria de las tierras y aguas corresponde a la nación "es el patrimonio de la nación el cual se rige y fundamenta en las normas de derecho público, las cuales deben servir de base para determinar el concepto mismo de propiedad, así como las facultades y derechos que

³¹SÁENZ ARROYO, José. "Los principios económicos de la Constitución", contenido en IJ. "La cons...". Ob. cit. p.166.
³²WITKER, J. Ob. cit., p.45.

³³En México, solo un 38% de las personas que estaban en edad de ir a la escuela, se encontraban inscritas o matriculadas en el año de 1990. Aunque existió una mejoría en relación con el año de 1980, esta únicamente fue del 8%. (Social indicators: México in comparative perspective, OECD) Ahora bien, entre los estados, se encuentran grandes contrastes; así en Chiapas sólo un 33.7 de los alumnos inscritos terminan la primaria, mientras que se en el Distrito Federal son el 85.1. (Education indicators: primary school level, 1993-94) Fuente: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) OB. cit. Basic Statistics: International Comparisons, pp. 102 y 105 respectivamente.

³⁴WITKER, J. Ob. cit., p.45.

³⁵DE LA MADRID HURFADO, Miguel. "Elementos de derecho constitucional". Instituto de Estudios Políticos (ICAP), México, 1982. Cita de WITKER, J. Ob. cit., p.45.

adquiere el propietario al serle concedida sin perder de vista el interés de la colectividad".³⁶ La Nación "ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (párrafo primero del artículo 27 constitucional). Este derecho de los particulares se encuentran restringido por la facultad que tiene la nación "de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." (párrafo tercero Art. 27 constitucional).

2.- Se establece en el artículo 27 constitucional un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes. Estos son clasificados por el maestro Witker en tres categorías:

- a) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- b) Los yacimientos minerales, incluyendo el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.
- c) Las aguas de los mares territoriales, de las lagunas y esteros marítimos, de los lagos interiores formados por corrientes constantes, de los ríos y sus afluentes y otros recursos hidráulicos que precisa el mismo precepto.

3.- La Constitución contempla un control directo del poder público sobre ciertas actividades o cometidos; denominadas "áreas estratégicas". Actividades contempladas por el artículo 28 de la constitución federal. "Entre estas áreas se plantea que quedan incluidos los siguientes aspectos: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión"³⁷

Si bien es ciertos que se tratan de actividades en áreas estratégicas, la tendencia es privatizar algunas de dichas áreas. Al respecto tenemos que de acuerdo con estudio realizado por la OCDE (Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económico)³⁸, en el cual se plantea que siguiendo con el plan de estabilización adoptado en 1995, el gobierno mexicano anuncio nuevas privatizaciones. En la lista se incluían plantas manufactureras del área petroquímica, al igual que servicios públicos tales como: comunicación vía satélite, ferrocarriles, electricidad y puertos. Así con esta tendencia, el artículo 27 de la Constitución fue reformado en 1995 para que el sector privado pudiera participar en el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural. La venta de la plantas petroquímicas de gas se tiene programada para 1996, al efecto se están preparando las reglas para su licitación.

4.- El cuarto principio económico consagrado en la Constitución, es aquel garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio. Así tenemos, que el artículo 5o. constitucional consagra la garantía de libertad de trabajo en los

³⁶WITKER, J. Ob. cit., p.46.

³⁷VALADÉS, Diego. "El capítulo Económico de la Constitución", contenido en IJ. "La cons..." Ob. cit. p. 27.

³⁸OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) Ob. cit.

siguientes términos: " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode". Existe limitación de esta garantía sólo en los siguientes casos: "por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

En el mencionado artículo se establece que se reglamentara las actividades que necesiten título para su ejercicio.

Otra de las limitantes, pero esta nos la ponen la realidad, resulta cuando tenemos tasa o índices de desempleo altos, entonces no podemos ejercitar dichas libertad porque no hay empleos suficientes.³⁹

Un segundo precepto constitucional mediante el cual se consagran libertades económicas es el artículo 11o. En el cual se establece el derecho de tránsito y la facultad del estado para regularla. Así el artículo en mención dice textualmente "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

5.- La Constitución define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral. Las reformas de diciembre del año de 1982 a los artículos 25, 26, y 28 constituyen a criterio del maestro Fix-Zamudio, el llamado "capítulo económico de la constitución, aun cuando se les hubiese situado, tal vez por razones de premura, en el capítulo relativo a las llamadas 'garantías individuales', en realidad, derechos humanos de carácter individual, y algunos de naturaleza social como los contenidos en los artículos 3o. y 27, entre otros."⁴⁰. Con las reformas al artículo 25 se establece en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuyo desarrollo y seguridad protege la constitución⁴¹. En este sentido creemos conveniente tomar en consideración lo expresado por Diego Vialdés el cual comenta que "las facultades que resultan de la rectoría del Estado no podrán ser confundidas con la ampliación de las

³⁹En México teníamos en 1994 una tasa de desempleo del 3.7, lo cual, muestra que existe una gran cantidad de personas sin un medio lícito de obtener un ingreso. De esta forma se incrementa la pobreza extrema en nuestro país. Y aunque si bien es cierto que es mucho menos que en 1986, cuando teníamos una tasa del 4.3, actualmente observamos que desde el año de 1991 donde se presentó la tasa más baja de desempleo que era de 2.6 (durante el Sexenio de la administración salinista) al año de 1994 que era de 3.7, la tendencia es un crecimiento de la misma, por tanto para los años siguientes si no cambian las condiciones, se esperan tasa más elevadas. Fuente de los datos estadísticos: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) Ob. cit. Labour market indicators, p. 177.

⁴⁰FIX-ZAMUDIO: Héctor. "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana", contenido en III. "La cims". Ob. cit. p. 111

⁴¹SALINAS de Gortari, C., Ob. cit., p. 14.

que conciernen al Ejecutivo. En rigor, y habida cuenta del carácter representativo de nuestra democracia y de la separación y colaboración de poderes, las funciones concernientes a la rectoría deberán ser ejercidas, en el ámbito de sus correspondientes facultades, por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo. Por eso se propuso y se aprobó, la adición de dos nuevas fracciones al artículo 73: para facultar al Congreso para que expida leyes sobre planeación nacional, y para la programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, particularmente las referentes al abasto.⁴²

El desarrollo integral debe estar vinculado con un proceso democrático, así como de fortalecimiento de la nación. Este principio se relaciona con el primero que hemos analizado referente al artículo 3o. constitucional.

6.- Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta. En el artículo 25 párrafo tercero de la constitución federal, se establece que: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menos cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación" Anteriormente definimos el sistema de economía mixta, como aquel sistema en donde tanto el Estado como el sector privado desempeñan un importante papel en la manera en que se decide "el qué", "el cómo" y el "para quién" se producen las mercancías en la sociedad; como vemos, la Constitución marca la obligación de ésta concurrencia de los distintos sectores a fin de asegurar una equilibrada distribución de la riqueza. El papel de cada uno de los sectores es muy importante: por una parte el sector público tendrá que vigilar las fallas del mercado, no se conviertan en grandes fuentes de desigualdad entre sus ciudadanos. El sector privado y social a su vez vigilarán las actividades del gobierno, a fin de que no se convierta en un Estado totalitario, o intransigente.

Algunos autores, tales como Pablo González Casanova opinan que en un régimen capitalista, ⁴³ las decisiones en materia de desarrollo obedecen a dos motivaciones históricas y empíricamente comprobadas: 1.- las leyes del mercado y 2.- las organizaciones, sindicatos y partidos, que son instrumentos de la masas populares (sector privado y sector social, respectivamente). El primero de estos factores determina las decisiones de las empresas privadas y el segundo -que sin excluir al primero-, determina las decisiones gubernamentales. Mientras las leyes del mercado encajan por sí solas en lo que González Casanova denomina "La dinámica de la desigualdad", las organizaciones populares provocan las decisiones del "proceso de igualitarismo de las democracias capitalistas". Ahora bien, en un país como el nuestro las decisiones en materia de desarrollo se toman en una forma similar, pero las leyes del mercado operan como en cualquier otra parte, mientras que su correlativo que caracteriza el desarrollo euroamericano de los países capitalistas, que es el juego democrático y la organización democrática de los sindicatos que obliga al Gobierno y a los

⁴²VALADES, Diego, Ob. cit., p 30

⁴³Anteriormente hemos hecho la consideración que la mayoría de los países poseen un régimen de economía mixta, y que sólo se diferencian entre sí en la medida en que se acercan más a los extremos, que son el sistema de libre mercado o el sistema de economía autoritaria.

empresarios a hacer concesiones más y más grandes a las masas, a hacer inversiones sociales, aumentos de salarios, leyes fiscales que provocan una "dinámica de igualitarismo" -como en Inglaterra, los países escandinavos y los propios Estados Unidos de Norteamérica-. en un país como México este correlativo no existe, o por lo menos no existe ni opera con la misma intensidad, y las decisiones gubernamentales en materia de desarrollo se toman sobre bases más limitadas desde el punto de vista de la dinámica igualitaria y mucho más próximas a la dinámica de la desigualdad. (nosotros consideramos esto como la falta de democratización de la decisiones económicas).

González Casanova considera dos alternativas para solucionar estos problemas. la primera es continuar con la política que hasta este momento hemos seguido y continuar desarrollándose con las limitaciones estructurales que nos deja como saldo el subdesarrollo o, la segunda alternativa que es el cambio de la condiciones económicas y políticas. Este cambio, teóricamente puede ser de dos tipos, o un cambio de sistema económico y social que lleve el socialismo, o un cambio de régimen político dentro de mismo sistema económico de tipo capitalista. ⁴⁴

A nuestro criterio, consideramos la segunda alternativa, que es el cambio de las condiciones económica y políticas, como el medio para lograr un desarrollo integral del país en condiciones de igualdad entre sus habitantes. Pero ahora bien, ¿cual de los dos caminos planteados escogeremos? Los acontecimiento históricos de la década de los 80's, demuestran que el ser humano no esta aun listo para una etapa socialista, razón por la cual descartamos este tipo de cambio. Por lo cual, consideramos al segundo de ellos como el más viable. Este se refiere a un cambio de régimen político dentro del sistema capitalista . Pero al considerar un cambio de régimen político dentro del sistema capitalista, no implica necesariamente un cambio de partido en el gobierno⁴⁵, sino más bien de una "democratización de la decisiones gubernamentales", tanto económicas como políticas, así como sociales y jurídicas (aun que la toma de una decisión de un tipo implica a los otros). En la medida en que el partido en el gobierno deje de ser un partido de estado y se convierta más en un representante social, que es su verdadera función; y que la participación de la sociedad civil en las acciones públicas se haga presente; en esa medida se lograra un desarrollo integral del país dentro de un marco de un sistema de economía mixta.

7.- El séptimo principio considerado por el maestro Witker, quien a sido nuestra guía para análisis de los principio económicos constitucionales; es aquel que de acuerdo con la constitución se faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico social.

⁴⁴GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. "La democracia en México". Décimo primera edición, Editorial Era, México pp. 169-179.

⁴⁵No implica necesariamente un cambio de partido en el gobierno, ya que si El PRI, comienza a democratizarse tanto interna como externamente, lograra permanecer en el gobierno, sólo que ahora como un verdadero representante de la sociedad.

En el supuesto de que otro partido asumiera la conducción del gobierno, tiene que tomar en cuenta, que a menos que democratice sus decisiones gubernamentales, estará en camino de convertirse en un nuevo partido de estado totalitario.

"Explícitamente, el artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional. Este precepto señala básicamente que:

- El Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La Ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular.

- La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.
- Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente, los programas de la Administración Pública Federal"

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaria del artículo 26 constitucional, establece al respecto que:

- Es responsabilidad del ejecutivo Federal, conducir la planeación nacional del desarrollo y por tanto, elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República.

- El Plan Nacional de Desarrollo:
 - Precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

- Contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.
- Determinará los instrumentos y designará a los responsables de su ejecución.
- Establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.
- Regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁴⁶

En mayo de 1995, fue presentado por la Administración del presidente Ernesto Zedillo, el Plan Nacional de Desarrollo, que marca la pauta de la estrategia económica que se seguirá durante su sexenio, las cuales podemos considerar como políticas a mediano plazo.

8.- La constitución en su artículo 28, postula una economía de mercado competitivo que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamiento de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentadoras a la libre concurrencia.

Recordando cuando hablamos de las funciones del Estado, dijimos que una de ellas era la de eficiencia y explicamos a la competencia imperfecta. Esta es una falla del sistema liberal que existe cuando en el mercado se encuentra un productor de gran tamaño, el cual puede modificar con su producción el precio de mercado, o bien que sea el único productor, y pusimos el ejemplo, de nuestra empresa imaginaria "Tuercas y tornillos" S.A., la cual si fuera la única empresa que produjera tuercas

⁴⁶WITKER, J. Ob. cit., p.61.

y tornillo, entonces, esta podría fijar el precio a un nivel más alto, que en el supuesto que tuviera competencia.

Ahora bien, el Estado regula estas actividades, controlando los precios que pueden cobrar las empresas privadas o puede suministrar los productos él mismo. Otros monopolios son artificiales, creados por las empresas mediante manipulaciones. En este caso, la Constitución Mexicana consagra la facultad para crear leyes antimonopolio, tratando de aumentar la competencia y de impedir los intentos de los monopolios o de otros de controlar la oferta.

9.- Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: "... el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana..."(artículo 27, párrafo tercero).

10.- Introducimos un nuevo principio que es el de las finanzas públicas, el cual a través de diversos artículos de la constitución se tratan cuestiones relativas, a los ingresos públicos, gastos públicos, cuenta pública, políticas fiscal y monetaria, empresas públicas y deuda pública. En los cuales se entrelazan los diversos poderes de la federación.

Como anteriormente dijimos la intervención del estado en la economía mixta, no debe entenderse como facultades únicamente conferidas al Ejecutivo Federal, sino también a los otros dos poderes en el ámbito federal, y respetando el federalismo, con sus tres niveles el federal, el estatal y el municipal.

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES. Este es el tercero de los aspectos que a nivel constitucional determinan el régimen económico nacional de acuerdo con lo que hemos venido estudiando.

Conforme a lo expresado por el Maestro Alfonso Noriega Cantú, la Revolución Mexicana, a través de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, fue la primera en la historia del constitucionalismo en consagrar los derechos sociales en un ley fundamental⁴⁷ De igual forma considera Jorge Sayeg Helú, que "no es mera casualidad que haya sido en nuestro país, de entre todos los pueblos de la tierra, y desde el ya lejano año de 1917, que fuera expedida la primera Constitución de carácter social del mundo..."⁴⁸, " Nuestros derechos sociales son expresados por primera vez en la Constitución mexicana en 1917, que rompe el molde de las viejas constituciones liberales. Hasta entonces, se consideraba que una Constitución debería contener, fundamentalmente, una definición de

⁴⁷NORIEGA CANTÚ, Alfonso. " La rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y la Constitución". contenido en III. "La cons". Ob. cit. p.203 y siguientes.

⁴⁸SAYEG HELÚ, Jorge. " EL liberalismo social referido al proceso constitucional de México" contenido en: III. "La cons". Ob. cit. p 55 y siguientes.

los derechos del hombre frente al Estado, la organización del sistema de gobierno, las atribuciones de los órganos de gobierno y las relaciones entre ellos"⁴⁹.

"Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910 y, con ello, fueron la bandera que inspiró y animó a los hombres que participaron en ella".⁵⁰ El "Constitucionalismo Social", así denominado por Fernando Zertuche Muñoz, nace en nuestro país porque los integrantes de dos clases, del proletariado urbano y rural, revolucionan y defienden su dignidad. Los mandatarios de esas mayorías nacionales, en Querétaro, expresan fielmente las necesidades y construyen, constituyen, las instituciones que dan plenitud a la Revolución Mexicana."

De los artículos 3o, 5o, 27 y 123, parte los derechos sociales, referentes a la educación, la libertad de trabajo, el derecho agrario y el derecho laboral respectivamente. "Quedaría todavía por mencionar algunos otros nuevos derechos sociales como serían los del derecho a la información, a la cultura, a la recreación y al deporte. Algunos de ellos, como el de la información, establecido en la Constitución y aún no reglamentados, otros previstos en leyes secundarias o reglamentarias".⁵¹

Concluimos este tema con la consideración del Maestro Noriega: Casi resulta obvio que la obra de los constituyentes de 1916-1917, consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución, la obligación imperiosa del Estado, del poder público de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación... Así pues, los constituyentes mexicanos al formular la Constitución de 1917, dos años antes que los alemanes la de Weimar, consagraron auténticos derechos sociales. Al imprimir al Estado mexicano, rectificando los principios liberales, una función intervencionista y la dirección de la economía, como representante de la sociedad, fueron, sin duda, así mismo, precursores de un Estado social democrático de derecho. Y señalaron, con gran tino, el sentido y camino de la política social y económica de nuestra patria".

1.2 Diferentes enfoques de las finanzas públicas.

Dentro del estudio de las finanzas públicas, nos encontramos con diversos conceptos doctrinales, así como con diferentes tendencias en la explicación de las mismas. En el presente trabajo analizaremos a las Finanzas Públicas desde un panorama jurídico- económico, no sin pasar de largo su interacción con aspectos político-sociológicos. Ya que la concepción de las finanzas públicas implica diversos enfoques y no sólo el jurídico. A este respecto el maestro de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M , Raúl Rodríguez nos comenta que : "Por su contenido y efectos la actividad financiera del

⁴⁹CAMPILLO SÁENZ, José. "La Constitución Mexicana y los nuevos derechos sociales", contenido en III. "Lu cons", Ob. cit. p. 145 y siguientes.

⁵⁰NORIEGA CANTÚ, Ob. cit., p.209.

⁵¹CAMPILLO SÁENZ, José. Ob. cit., p.160.

Estado constituye un fenómeno económico, político jurídico y sociológico. Económico porque se trata de la obtención, administración o manejo y empleo de recursos monetarios. Político porque forma parte de la actividad del Estado, como entidad soberana, para el cumplimiento y logro de sus fines. Jurídico porque en un Estado de Derecho se encuentra sometida al Derecho Positivo. Sociológico por la influencia que ejerce y los efectos que produce los diversos grupos de la sociedad que operan dentro del Estado"⁵².

Así tenemos que, para comprender a las finanzas públicas debemos partir de la actividad Estatal, ya que, la organización y funcionamiento del Estado supone para éste la realización de gastos y la procura de recursos económicos indispensables para cubrirlos, lo cual origina la actividad financiera del Estado. Ahora bien, "esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del Derecho Administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el Derecho Financiero o Derecho de la Finanzas Públicas, como rama especial y autónoma del Derecho Público"⁵³ De tal forma que, "las finanzas públicas constituyen instrumentos fundamentales para la política económica, pues la actividad financiera estatal es de contenido esencialmente económico, determinado por factores políticos y sociológicos que operan en cada país y en cada sistema. También incluye elementos técnicos jurídicos como afirma Jacinto Faya Viesca:

'Las finanzas públicas estudian la actividad financiera estatal desde el punto de vista económico, sociológico y político... mientras el derecho financiero se dedica a su estudio desde el punto de vista interno-jurídico'

La relación entre finanzas públicas y derecho económico reside en que éste determina la política aplicable a dichas finanzas, y es precisamente el gasto público y los ingresos correspondientes obtenidos por el Estado de diversas fuentes, el que ocupa un lugar de primer orden."⁵⁴

Ahora bien, cabe preguntarnos ¿cual ha sido la evolución histórica de la concepción de la finanzas públicas? La respuesta la daremos analizándolas desde una perspectiva histórico-económica. Para el efecto tomaremos como base el estudio del profesor español Enrique Fuentes Quintana,⁵⁵ que sirvió para dar introducción al estupendo libro de Musgrave, intitulado "Teoría de la Hacienda Pública".

En el análisis de la Hacienda Pública, existen diversas teorías que tratan de explicarlas. "Musgrave ha propuesto diferenciar 'el conjunto de reglas y principios con los que se logra una gestión eficiente de la actividad financiera del Sector Público' de 'las teorías que nos permitan explicar porqué se siguen en la realidad fiscal las políticas existentes y predecir condicionadamente qué políticas de ingresos y gastos públicos se seguirán en el futuro"⁵⁶. A estas dos concepciones se les ha denominado

⁵²RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl: "Derecho Fiscal". Segunda edición. Harla, México. 1986. p. 3.

⁵³FRAGA, Gabino: "Derecho Administrativo". Porrúa, México. 1958. p.357.

⁵⁴WITKER, J. Ob. cit., p.112.

⁵⁵FUENTES QUINTANA, Enrique, en la Introducción a la edición española del libro MUSGRAVE A. Richard. "Teoría de la Hacienda Pública" Editorial Aguilar, España. 1968.

⁵⁶FUENTES QUINTANA, Enrique. Ob. cit., p. XV.

de la "Hacienda Pública Normativa" a la primera de ellas y "Hacienda pública Positiva" a la última de estas.⁵⁷

"El enfoque normativo de la actividad financiera supone que el grupo político pretende alcanzar un conjunto de fines y, conociendo los efectos provocados por cada uno de los medios financieros (programas de ingresos y gastos públicos), el campo problemático del hacendista se centra en elegir los medios más eficaces. A través del enfoque normativo de la actividad financiera se ordenarían, en consecuencia, los medios de que disponen las autoridades públicas para el logro de los objetivos deseados... Mientras que un enfoque positivo de la actividad financiera tratará por el contrario, de explicar las causas que condicionan las elecciones de las autoridades públicas en cada circunstancia histórica. El fin será entonces, desarrollar una estructura teórica capaz de explicar porqué han tenido lugar ciertas acciones fiscales y aplicar dicha estructura para predecir -condicionadamente- que acción fiscal se producirá en supuestos diferentes. No resulta difícil alegar las motivaciones que se hallan tras de la práctica de esta distinción. Por el propósito que las anima, es evidente que la validez de las proposiciones positivas, tanto de la economía como de la Hacienda Pública, está regulada por la realidad económica o financiera, por tanto, los desacuerdos sobre tales proposiciones pueden ser resueltos apelando a los hechos. En cambio, las proposiciones normativas de la Economía o de la Hacienda Pública están referidas al 'deber ser'. Parten de un juicio de valor que orienta toda la construcción y, por tanto, los desacuerdos sobre tales proposiciones no pueden resolverse con una simple apelación a los hechos."⁵⁸

Desde sus orígenes es el enfoque normativo el que ha dominado en la Hacienda Pública. Los primeros ensayos sobre la materia se realizan en el Cameralismo y en la Economía Clásica. De estos dos primeros estudios, el enfoque normativo dominante, fue el ofrecido por parte de la Hacienda Pública Clásica. El maestro Fuentes Quintana considera que los postulados de la Hacienda Pública Clásica, tienen su cimiento en dos cuestiones principales: "-de una parte- los objetivos políticos que se hallaban detrás del liberalismo y -de otra- las proposiciones de la teoría clásica del desarrollo económico. En este punto de apoyo descansa la formación de la 'ortodoxia financiera clásica', a la que debería ajustar su conducta un Estado gobernado por hacendistas 'ilustrados'".

Los postulados que emergían de esta "ortodoxia financiera clásica", básicamente eran los siguientes:

- La contención del gasto público en los límites de las listas de las necesidades públicas; es decir, "la hacienda pública es simplemente una aplicación de la hacienda de una familia. Si ambos cónyuges gastan una cantidad superior a su renta mensual, quiebra y comienza la miseria. Lo mismo ocurre con una nación".

⁵⁷Existe una paralelismo entre las concepciones de la Hacienda pública en su enfoque normativo y positivo, con las distinción que existe entre Economía Normativa y Economía Positiva. A este respecto SAMUELSON y NORDHAUS, en su obra anteriormente citada p. 7 y 8, hace una reflexión bastante entendible acerca de esta distinción. "La economía positiva se ocupa de la descripción de los hechos, las circunstancias y las relaciones de la economía", mientras que "la economía normativa se refiere a la ética y a los juicios de valor" de la economía.

⁵⁸FUENTES QUINTANA, Enrique. Ob. cit., p. XVI

- La neutralidad de la imposición respecto a los factores condicionantes del desarrollo económico;

- El mantenimiento del equilibrio presupuestario anual, lo que en palabras de Samuelson y Norhaus es el hecho de que, el presupuesto debe estar equilibrado todos los años (y en un bajo nivel, con un gasto prudente y unos propósitos estrictamente limitados).

"- El reparto de los costes de la actividad financiera entre distintos ciudadanos 'en proporción a la renta que respectivamente obtuvieron bajo protección del Estado', ya que 'los gastos públicos son semejantes a los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, todos los cuales están obligados -sin excepción- a contribuir en proporción con sus intereses respectivos en la hacienda'.⁵⁹"

"- La deuda pública es una carga para nuestros hijos y nuestros nietos; cada dólar de deuda es una pesada roca que debemos llevar sobre la espalda. La deuda corrompe y la deuda pública corrompe absolutamente."⁶⁰

"La supervivencia de esta guía para el gobierno de la actividad financiera ha de atribuirse a la hábil combinación de los principios políticos y económicos en que se apoyaban, así como al hecho

-frecuentemente olvidado- que la hacienda pública clásica fue capaz de traducir todas las exigencias de una gestión financiera eficaz en unas directrices operativas sencillas, fácilmente inteligibles y susceptibles, por tanto, de una instrumentación política para gobernar el curso de la realidad económica.

Es este el tronco común de la hacienda pública clásica del que partirán las posteriores elaboraciones de los hacendistas británicos y continentales que discurren, paralela e independientemente, durante el último tercio del siglo XIX."⁶¹

1.2.1. Hacendistas Británicos y Continentales del siglo XIX.

En el siglo XIX los hacendistas británicos, continuando con la tradición de la "ortodoxia financiera clásica", dieron por aceptados los supuestos referentes al equilibrio presupuestario clásico y su vinculación con la restricción del gasto público, así como la aceptación de los supuestos históricos e institucionales que condicionaban las limitaciones del Estado. Consintiendo los supuestos anteriormente mencionados, centraron el estudio de la Hacienda Pública principalmente en dos de los postulados de la "ortodoxia financiera clásica" que eran, a saber: primero el criterio para repartir los impuestos y segundo el análisis de los efectos económicos provocados en la actividad económica por los distintos gravámenes

Una de las aportaciones más importantes de esta escuela al estudio de las Finanzas Públicas, la cual rompe con la concepción de la hacienda clásica es el hecho de haber separado por un

⁵⁹Ibidem, p. XVI.

⁶⁰SAMUELSON y NORDHAUS. Ob. cit., p 416.

⁶¹FUENTES QUINJANA, Enrique. Ob. cit., p. XVII.

lado el principio del beneficio o del interés y por otro el principio de la capacidad de pago. Ya que dentro de la "ortodoxia financiera clásica" estos dos principios se interrelacionaban, existiendo una relación de proporcionalidad, verbi gracia, que el principio del beneficio, consagraba que cada persona debía aportar a la hacienda pública en relación directa con el beneficio recibido y en proporción a su capacidad de pago, pero sin tomar en cuenta el sacrificio de la personas al hacer el pago de impuesto, es decir la igualdad de sacrificio. "John Stuard Mill rompería este difícil equilibrio separando, de una parte, el principio del beneficio o del interés, y de otra, el de capacidad de pago. La terminante condena milliana al principio de la capacidad de pago constituyó la tarea de los economistas y hacendistas anglosajones en el último tercio del siglo XIX. El resultado práctico final de estas investigaciones fue una defensa de la imposición progresiva que tenía un triple fundamento: la identificación del concepto de capacidad de pago con el principio de igualdad de sacrificio, la profesión del principio de la máxima utilidad (que exigía que el sacrificio total de la colectividad fuese mínimo) y ciertos supuestos sobre la función de utilidad. Si todos estos eran datos de partida, el reparto de la imposición habría de ser progresivo y orientarse hacia la nivelación igualitaria de la renta nacional. Sin embargo, esta última y radical conclusión fue severamente condicionada en su aplicación práctica, ya que debían considerarse los posibles efectos adversos que sobre el volumen de producción tendría la progresividad para, ponderando estas consecuencias con el utilitarismo de la paridad, obtener la asignación adecuada de los impuestos en la realidad financiera".⁶²

Aunque los postulados de los hacendistas británicos encontraron serios obstáculos para la aplicación de sus supuestos en la praxis de su época, son de gran importancia para los estudio posteriores que se hicieron sobre la materia y aun en nuestro días son base para nuestras legislaciones tributarias

1.2.2. Hacienda Pública Continental del último tercio del siglo XIX.

La evolución de la Hacienda Pública en la Europa continental a partir del último tercio del siglo XIX, puede describirse refiriéndola al desarrollo de dos grandes ramas: 1. La obra del hacendista alemán Adolfo Wagner, y 2. El desarrollo de los principios marginalistas para revitalizar el enfoque del beneficio que protagonizaron los economistas y hacendistas en Italia, Viena y Estocolmo. A continuación nos referiremos a cada una de estas.

1.- La obra de Adolfo Wagner se caracteriza por el estudio del proceso ingreso-gasto públicos. La concepción que tiene el pensador alemán del gasto público, difiere con la consideración clásica del mismo. Para Wagner el gasto público forma parte fundamental de la producción total del país. Al respecto el maestro Fuentes Quintana nos comenta que "por tanto, la explicación del gasto público para Wagner debe hallarse en los cambios de estructura económica de la que forma parte. Todo proceso de desarrollo económico al afectar a la estructura económica de la sociedad, provocará alteraciones en la composición de la producción pública y privada que compete analizar a la teoría del

⁶²Ibidem, p. XIX.

gasto público, que queda colocada así en una nueva perspectiva muy diversa de la clásica." Además que al formar parte importante de la producción nacional, el hacendista alemán contempla en su estudio, la forma en la cual se habrá de cubrir el gasto público.

"Para Wagner, la peculiaridad de la producción pública reside en que precisa de una financiación específica (diversa de la económico-privada) y que debe gobernarse por un doble principio: a) el puramente fiscal que supone existente una distribución equitativa de la renta nacional; tal principio lleva el impuesto proporcional sobre la renta. b) el principio político-social. Toda vez que la distribución de la renta nacional no es equitativa, tal y como se determina en la actual circunstancia histórica por la fuerzas del mercado y la institución de la Herencia, se concluye que el impuesto progresivo debe corregir esta desigual distribución. De esta suerte, la distribución formal del impuesto, según el enfoque de Adolfo Wagner, concluye en una solución similar -si bien basada en muy diferentes consideraciones- a la obtenida por la tradición británica a partir del principio de capacidad de pago."⁶³

2.- El segundo de los estudios de importancia de la Europa continental en el siglo XIX, fueron los realizados por los representantes de la Ciencia Financiera Italiana (Pantaleoni, Ugo Mazzola, Antonio de Vitti di marco), los economistas de Viena (E. Sax) y de Estocolmo (K. Wicksell, E. Lindahl), los cuales apoyaron el desarrollo de los principios marginalistas para revitalizar el enfoque del beneficio. Postulando una teoría denominada "teoría del cambio voluntario".

"La tradición escandinava-italiana, con Wicksell, Lindhal y Pareto a la cabeza, estudió a las finanzas públicas como un proceso de intercambio. La escuela italiana de finanzas públicas logró elevar los temas del gasto y la imposición fiscal, a la categoría de subdisciplinas ampliamente reconocidas por su elegancia y utilidad práctica. Pareto se preocupó por analizar el problema de la eficiencia de las políticas de gasto. Wicksell y Lindhal contribuyeron a integrar el estudio del gasto y los impuestos, como las dos caras de un mismo proceso. Buchanan ha dicho que estos autores contribuyeron a ver el proceso decisional del gasto y los impuestos como un ejercicio de elección pública, de hecho, estos autores sentaron las bases de la escuela moderna de la elección pública."⁶⁴ Lindhal analizó la relación entre eficiencia económica y el proceso político de negociaciones sobre el gasto y el ingreso públicos. Presentó un modelo de intercambio voluntario para analizar la provisión de bienes públicos, bajo el supuesto de que existe un acuerdo unánime entre los agentes involucrados, para luego constatarlo con un modelo que introduce la coerción pública, que obliga a los agentes a pagar impuestos para financiar el programa de provisión de bienes públicos.⁶⁵

1.2.3. La revolución keynesiana.

⁶³Ibidem, p. XIX.

⁶⁴La escuela de la elección pública tiene el mérito de haber construido, entre los años cincuenta y sesentas, los puentes analíticos necesarios para comunicar a la escuela sajona con la europea y, así producir un nuevo enfoque de finanzas públicas, que gradualmente ha ido ganando adeptos

⁶⁵AYALA E.J. Ob. cit., pp 33-34.

En el año de 1929 la concepción de las Finanzas Públicas dio un giro de noventa grados, ya que varios de los supuestos de la "ortodoxia financiera clásica" fueron negados por la revolución financiera de John Maynard Keynes. "Todas las construcciones normativas de la Hacienda Pública anteriores a esta última fecha aceptaban el principio de la ortodoxia financiera del equilibrio presupuestario anual. En términos más convencionales, podríamos decir que la Economía y la Hacienda Pública se habían elaborado, hasta entonces, bajo el supuesto de la Ley de Say, cuya admisión privaba de todo sentido a las posibles acciones compensatorias de la actividad financiera, ya que el sistema económico superaría por sí mismo las situaciones transitorias de crisis." (Fuentes Quintana).

Bajo la denominación de "Fiscal Policy" se desarrolló la construcción de una Hacienda Pública normativa, que buscaba la estabilización económica. La cual se basaba en abrir un campo nuevo para la Teoría Económica y el objetivo de pleno empleo, y en la estabilidad del nivel general de precios; supuestos, que servirían como metas y no como datos de partida en el estudio de las Finanzas Públicas. "El interés político de la Hacienda Pública de la estabilización ha llevado a que -como Musgrave y Peacock afirman- desde la gran depresión, el estudio de la Hacienda Pública se haya dirigido a analizar los efectos de los programas de ingresos y gastos públicos sobre niveles de renta, de ocupación y general de precios."⁶⁶ Pero si bien es cierto, que los temas propuestos por la "Fiscal Policy" representaba gran adelanto en la comprensión de los problemas de la materia, no podían hecharse por la borda todos los conocimientos anteriores a 1929, ya que las soluciones a los problemas por ellos contemplados, seguían teniendo vigencia en esa actualidad histórica. Por tanto, La Hacienda Pública debía estudiar tanto los efectos de los programas de ingresos y gastos públicos sobre la ocupación, la renta nacional y el nivel de precios -campo monopolizado por la Fiscal Policy- como la satisfacción de las necesidades públicas y los ajustes de la distribución de la renta y la riqueza realizados a través de los medios de la actividad financiera.

En los años treinta paralelamente a Keynes, otro pensador de nombre Michal Kalecki, llegó a supuestos y postulados que aportaron grandes adelantos al estudio de la Hacienda Pública, al respecto la profesora de la Universidad de Cambridge, Joan Robinson nos comenta: "La contribución más importante de Michal Kalecki a la teoría económica fue el descubrimiento del principio de la demanda efectiva, en el marco de la gran depresión de los años treinta y, de la posibilidad de remediar el desempleo, en una economía industrial, por medio del gasto público. La publicación de la teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero de Keynes, en 1936, le restó popularidad, y la nueva interpretación de la teoría económica, que Kalecki había descubierto independientemente, se conoció desde entonces como revolución Keynesiana. Kalecki nunca mencionó públicamente su prioridad sobre Keynes. Mucho después de que otros la reclamaran en su nombre, preparó la siguiente referencia al hecho, típicamente sucinta en la introducción a una obra de sus ensayos escogidos.⁶⁷ 'La primera

⁶⁶FUENTES QUINTANA, Enrique. Ob. cit., p. XXI.

⁶⁷ Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, Cambridge University Press, 1971.

parte incluye tres artículos publicados en polaco en 1933, 1934 y 1935, antes de la aparición de la Teoría General de Keynes y que contienen, en mi opinión, sus aspectos esenciales.' Sin embargo, murió antes de que se publicase la obra"⁶⁸

En últimas fechas una nueva corriente de pensamiento a surgido, denominada "Economía Pública". "La economía pública, es una innovación reciente, probablemente se inauguró con la publicación en 1965 del libro de L. Johansson, titulado justamente, Economía Pública. Antes de este libro, el estudio tradicional de la intervención estatal se reducía a los temas convencionales de finanzas públicas, la hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso. Estos temas eran estudiados como asuntos independientes en compartimentos estancos... En contraste, la economía pública moderna, propone una agenda de investigación más amplia: 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 político; la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas, entre otros temas. Las economía pública trata de descubrir e interpretar las relaciones causa-efecto de estos temas."⁶⁹

La economía pública enmarca tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas, esta última la más antigua de ellas. La interacción de estas tres ramas con el Derecho, permitiría obtener una legislación financiera mas justa y equitativa, que daría como resultado la correcta distribución de la riqueza entre los individuos del Estado, de acuerdo a su esfuerzo y sacrificio.

Como hemos visto, el concepto de finanzas públicas muestra cambios a través del tiempo y del espacio; porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los asuntos pecuniarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de un país. Así podemos entender a las finanzas públicas: "como la ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público y de sus efectos en la actividad económica y social de un país."⁷⁰

De acuerdo con nuestro análisis, fue a partir de la primera mitad del presente siglo, cuando el papel de las Finanzas Públicas, se ha ido incrementando, para la comprensión de las dificultades de la vida de una nación, en la medida en que el Estado ha venido desempeñando un papel cada vez mayor en las economías industriales avanzadas. Este hecho se refleja en el crecimiento de los ingresos y gastos públicos, en el incremento de las transferencias y de los subsidios.

El estado en ejercicio de sus poderes públicos debe legislar leyes que permitan el cumplimiento de sus fines. Logrando lo anterior, mediante la medición de su actividad financiera, la

⁶⁸ROBINSON, Juan. Introducción al libro de KALECKI, Michal. "Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo". Editorial Crítica, (grupo Orijalbo). España. 1980.

⁶⁹AYALA E.J. Ob. cit., p. 34.

⁷⁰ROSAS FIGUEROA, Aniceto y SANTILLAN LÓPEZ, Roberto. Ob. cit. p.11.

forma de lograr sus ingresos, como hacer sus gastos. Análizando hasta que punto le conviene endeudarse: si le es beneficioso la constitución de empresas públicas y que políticas fiscales y monetarias debe seguir. Temas los cuales analizaremos en los próximos capítulos mas a detalle.

CAPITULO 2. MEDICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO.

En las últimas dos décadas, el papel del Estado en la economía ha ido en ascenso. Debido a esto la medición y la definición del sector público, se convirtió en tema de gran relevancia para los estudiosos del Estado. "En efecto, paralelamente al desarrollo de las teorías y modelos sobre el crecimiento del Estado, se desarrollaron profusas definiciones y técnicas de medición del tamaño del Estado".¹

Aunque si bien es cierto, que las corrientes doctrinarias en el ámbito económicos en el último cuarto del presente siglo, presentan una constante, la cual se centra en la disminución de la actividad del sector público; la realidad fáctica demuestra que la participación del Estado en la economía es todavía de gran importancia. Como ejemplo tenemos a los Estados miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), cuyas participaciones en las economías de sus respectivos países, fluctuó en el año de 1992, entre un 9.3 % de Japón a un 25.5% de Dinamarca.² De forma tal que "el tamaño del sector público, de acuerdo a estudios comparativos entre distintos países, continuó creciendo en los ochenta y noventa, aunque ciertamente a tasas menores y con una tendencia a estabilizar su participación en la economía".³ Por consiguiente, debemos tener una idea clara de la concepción del sector público y la forma en que podemos medirlo.

Existe en el área del conocimiento científico, discrepancia doctrinaria en la conceptualización de algunos objetos de estudio; el concepto de "sector público" es uno de estos, no existe consenso en una definición de dicho sector. Sin embargo, de acuerdo con el maestro de la facultad de Economía de la U.N.A.M., José Ayala nos dice que: idealmente, la definición de sector público debería consistir en las operaciones consolidadas del gobierno general con el resto de la economía y el mundo. De forma tal que se incluyan las operaciones del gobierno federal, estatal y local, y los organismos internacionales o con otros Estados. Desafortunadamente los sistemas de información estadística disponibles no permiten tener esa amplia visión de la actividades del sector público. Las estadísticas más comunes están referidas al gobierno central y en consecuencia, los análisis basados en ellas reducen el ámbito de acción del gobierno.

Nosotros nos basaremos para definir al sector público, de acuerdo al monto del gasto e ingreso públicos. Tomando como base para el efecto, el Sistema de Cuentas Nacionales, la Ley de

¹AYALA ESPINO, José. "Mercado, elección Pública e Instituciones". (Una revisión de la Teoría Moderna del Estado). Fac. Economía-UNAM. México. 1995. p 294.

²El gobierno de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) de acuerdo con la cuenta de gastos en bienes y servicios (current expenditure on goods and services) participaron porcentualmente en el GDP (Gross domestic product) en 1992 de la siguiente manera: Australia 18.5%; Austria 18.5%; Bélgica 14.7%; Canadá 21.9%; Dinamarca 25.5%; Finlandia 24.9%; Francia 18.8%; Alemania 17.9%; Grecia 19.7%; Islandia 20.2%; Irlanda 16.1%; Italia 17.6%; Japón 9.3%; Luxemburgo 17.1%; Países Bajos 14.5%; Nueva Zelanda 16.3%; Noruega 22.4%; Portugal 18.3%; España 17%; Suecia 27.8%; Suiza 14.3%; Turquía 12.9%; Reino Unido 22.3%; Estado Unidos de América 17.7%; México 10.1%.

Datos obtenidos de: "OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) "OECD Economic Surveys, 1994-1995, MEXICO". OECD, Paris, 1995. Basic Statistics: International Comparisons".

³AYALA E.J. Ob. cit., p 294.

Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1 Cuentas de producción, de usos y fuentes de fondos.

2.1.1. Sistema de Cuentas Nacionales. Así, como las personas físicas llevan una contabilidad -aunque no sea escrita- de cuanto dinero ganan, como lo ganan y en que los gastan; de la misma manera en que las empresas y personas morales registran contablemente sus operaciones diarias, para saber su situación financiera en una determinada fecha; en forma similar el país también contabiliza las cifras que reflejan su situación y evolución económica que permite conocer las causas de los problemas y sus posibles soluciones en las diversas ramas económicas del país como son: producción, consumo, ahorro, inversión, relaciones con el exterior y las interrelaciones existentes entre los diferentes sectores generadores de bienes y servicios. "La contabilidad económica nacionales es, por lo tanto, el instrumento mediante el cual la Nación, registra contablemente sus principales movimientos económicos."⁴

Existe en México, como en la gran mayoría de los países, una sistema por medio del cual se contabilizan las principales actividades económicas de la Nación, se le denomina "Sistema de Cuentas Nacionales" Este sistema permite contar con una "estructura estadística conceptualmente organizada", que posibilita presentar la información estadística del país de una forma especial. Además, al igual que en la contabilidad mercantil, en el caso de las Cuentas Nacionales se tienen una serie de reglas ya definidas, para que conforme a ellas se ordene la información y se cuide su coherencia. Así tenemos que en el Sistema de Cuentas Nacionales, "se utiliza el principio de la partida doble, que consiste en que cualquier operación que se lleve a cabo, debe anotarse en dos parte, ya que para lo que para algún sector es gasto, para otro es ingreso. Esto se deriva del principio lógico, de cualquier acción genera, una reacción con igual intensidad y en sentido contrario."⁵

Las Cuentas Nacionales permiten conocer la estructura y forma en que está operando la economía; de tal forma que las mismas nos dan respuesta a las preguntas: que se produce, cuánto se produce, a qué se destina lo que se produce, quién lo consume y en cuánta cantidad, así mismo cuanto se destina al ahorro, cuanto a la inversión. La respuestas a estas interrogantes nos dan un marco de referencia para la toma de decisiones, de los diversos sectores del país, así como para la programación, presupuestación y erogación de los gastos del sector público; también para la planeación de las actividades del sector privado y social, y de igual manera para evaluar los resultados obtenidos con la realización de esas acciones y decisiones.

"Al conocer la magnitud del ingreso del país, las Cuentas Nacionales nos proporcionan elementos necesarios para asignar con mayor eficiencia los recursos económicos disponibles, ya que posibilitan medir el esfuerzo de ahorro que lleva a cabo la sociedad en su conjunto, el consumo que

⁴Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI). "El ABC de las Cuentas Nacionales". INEGI, México, 1990, p.1

⁵INEGI, ob. cit., p.1.

realiza y el grado en que se fortalece el aparato productor de bienes y servicios como consecuencia de la formación de capital".⁶

Además, " las cuentas nacionales nos proporcionan estimaciones periódicas del Producto Nación Bruto (PNB), que es la medida básica del funcionamiento de una economía en cuanto a la producción de bienes y servicios"⁷ Ahora bien, de acuerdo con Dornbusch y Fischer, el PNB es el valor de todos los bienes finales en un periodo determinado por factores de producción que son propiedad de los residentes (nacionales) en el país, considerando a este como la medida básica de la economía. Sin embargo, nuestro Sistema de Cuentas Nacionales, considera como la medida básica de la economía al Producto interno Bruto (PIB), conceptualizando este como "la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos por un país en un año"⁸. (refiriéndose a los bienes y servicios finales). De donde, parece ser que existe una discrepancia en los conceptos y en la forma de medir a la economía. Pero analicemos la diferencia entre los dos.

Cuando hablamos del PNB, lo hacemos refiriéndonos al valor de los bienes y servicios producidos por los nacionales de una país, en donde contabilizamos la producción tanto de los que están dentro del territorio del Estado, como de aquellos nacionales que se encuentran en el extranjero y que reciben una renta en aquel país extranjero; es decir, hacemos la contabilización de acuerdo con el concepto de "nacional". En cambio cuando nos referimos al PIB, lo consideramos como el valor de los bienes y servicios finales producidos dentro del territorio de un Estado, no importando si lo producen nacionales o extranjeros, verbi gracia, se contabilizan el valor aquellos bienes y servicios producidos por personas físicas y morales que son residentes en el territorio de un estado. Es importante hacer notar, que este concepto de residencia, no es el mismo que el utilizado por Dornbusch y Fischer en la definición del PNB, creemos que ellos los utilizan como sinónimo de nacional; mientras que para nosotros el concepto de residente, lo aceptamos como aquella persona que tiene su domicilio dentro de una demarcación territorial, no importando su nacionalidad.

Veamos la explicación que dan Dornbusch y Fischer al respecto, con la finalidad de dejar claro lo anterior. De acuerdo con los autores en mención "existen una diferencia entre el PNB y el PIB. El PIB es el valor de los bienes producidos en el interior de un país. ¿Cual es la diferencia entre el PNB y el PIB? Una parte del PNB se obtiene en el extranjero. Por ejemplo, la renta de un ciudadano estadounidense que trabaja en el Japón forma parte del PNB de los Estados Unidos (de Norte América). Ahora bien, no forma parte del PIB de los Estados Unidos porque no se gana en el interior de este país. Desde otro ángulo, los beneficios ganados por los propietarios británicos de la cadena Haward Johnson (residente en los Estados Unidos) , forman parte del PNB británico y no del PIB de los Estados Unidos; pero sí forman parte del PIB de los Estados Unidos, porque se ganan en el interior del país."⁹

⁶Ibidem, p.1.

⁷FISHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger, "Macroeconomía", MC Graw Hill-Interamericana, México 1993, p. 27.

⁸INEGI, ob. cit., p.9.

⁹FISHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger, ob. cit.,p.31.

La importancia de esta distinción resalta, cuando en un país como México, se llegan a contabilizar o a no contabilizar, la gran cantidad de recursos que mandan los nacionales residentes en el extranjero, (principalmente en nuestro país vecino del norte), situación que no refleja la misma realidad económica.

Como vemos, la contabilidad nacional es de gran importancia para la toma de decisiones y de acciones para un país, su estudio es apasionante y muy extenso, ya que forma parte de una de las principales ramas de la economía, que son la macroeconomía y la contabilidad social, razón por la cual expusimos en la presente obra sus aspectos resumidos más importantes. Para mayor profundización en el tema remitimos a las obras contenidas en el siguiente pie de página.¹⁰

Prosiguiendo con el análisis de las Cuentas Nacionales, tenemos que estas, de conformidad con el artículo 17 fracción IV de la Ley de Información Estadística y Geográfica¹¹ son fuentes de información estadística y geográfica para la integración y funcionamiento de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica. Estos Sistemas Nacionales los conceptualiza la ley en mención, como el conjunto de datos producidos por la instituciones públicas -dependencias y entidades que integran la administración pública federal y los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y del Distrito Federal-, organizados bajo una estructura conceptual predeterminada, que permite mostrar la situación de interdependencia de los fenómenos económicos, demográficos y sociales, así como su relación con el medio físico y el espacio territorial. (art. 3ero. fracciones IV y VI).

La correcta ordenación y regulación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, se lleva a cabo a través de actividades contempladas en los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo de estadística y de información geográfica. (art. 14) "El Plan Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica estará sujeto a un proceso permanente de análisis y evaluación" con la finalidad de servir de instrumento rector de los sistemas nacionales, establecer actividades prioritarias en el tema de estadística e información geográfica, así como garantizar el servicio público de información estadística y geográfica. (art. 16)

Ahora bien, cabría la posibilidad de preguntarnos ¿cual es la importancia de estos planes y programas, para la vida del país? y ¿cual es el papel de las Cuentas Nacionales? la respuesta a la primer pregunta nos la da la propia Ley de Información Estadística y Geográfica, en su artículo 31, el cual hace referencia a que "Al formular el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, la Secretaría (actualmente con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) verificará que los programas relativos a estadística e información geográfica, observen las normas establecidas por la misma, en los términos de esta Ley". Para contestar al segundo cuestionamiento, diremos que: "...la realización de las cuentas

¹⁰SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D. William. "Economía"; FISHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger, en su libro de economía elemental, intitulado "Economía"; y en su obra de economía intermedia denominada "Macroeconomía". Así como también a MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. "Hacienda Pública", (Teórica y Aplicada).

¹¹Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día martes 30 de diciembre de 1980.

nacionales, ha permitido sentar las bases para el desarrollo de un sistema nacional de información estadística con mayor confiabilidad, oportunidad y suficiencia. Estos se debe a que las cuentas nacionales utilizan como materia prima las estadísticas generadas en las distintas áreas de los sectores público, privado y social, a través de las tres grandes fuentes: censos, encuestas y registros administrativos. El sistema de cuentas nacionales es, en consecuencia, el que da racionalidad a la producción de información estadística, al constituir un esquema de referencia, un marco de congruencia global."¹²

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, hemos comprendido la forma en que se vincula el Sistema de Cuentas Nacionales, con la praxis del país. Además se mencionó tres grandes fuentes de las cuentas nacionales: censos, encuestas y registros administrativos. En relación con esto último, de conformidad con el Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica¹³ en su artículo 27, se ordena: Para efectos de integración de las cuentas nacionales, las dependencias, entidades, instituciones públicas, sociales y privadas, los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y Judicial del Distrito Federal y los servicios estatales, están obligados a remitir a la Secretaría (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) conforme a las normas y lineamiento que ésta establezca, la información estadística o los datos que se estimen necesarios y obtengan de sus propios registros o de las cuentas especializadas o locales, según el caso."

Por otro lado, es conveniente saber que las Cuentas Nacionales fueron realizadas hasta mediados de la década de los setentas, por el Banco de México. En diciembre de 1976 se hizo recaer la responsabilidad normativa en materia de información estadística, en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y, posteriormente, compartió responsabilidades nuevamente el Banco de México, se revisó entonces el programa para ampliar sus objetivos y poder construir un nuevo Sistema de Cuentas Nacionales. Para ello, conjuntamente las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina, brindaron asesoría para cumplir dicho propósito. Después para cumplir con lo ordenado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se hizo la transferencia de la responsabilidad de los cálculos de las cuentas nacionales del Banco de México a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Desde el año de 1978, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha venido realizando su programa de información estadística macroeconómica que comprende el Sistema de Cuentas Nacionales de México... En aquel momento, el INEGI fue designado responsable de los cálculos macroeconómicos y desde entonces, ha cumplido tal encomienda."¹⁴

Creemos que la única forma para que exista un control de los recursos del Estado, es por medio de la vigilancia de los ciudadanos de los ingresos y egresos del mismo; pero únicamente se

¹²INEGI, ob. cit., p.23.

¹³Publicado en el D. O. F. el día Miércoles 3 de noviembre de 1982.

¹⁴INEGI, ob. cit. Presentación, sin número de página.

logrará esto, si los ciudadanos de dicho Estado, se comprometen a estudiar y conocer las Cuentas Nacionales.

2.1.2 Cuentas de producción, de usos y fuentes de fondos. Las Cuentas Nacionales de México están integradas por:

A) Una serie de Cuentas Consolidadas de la Nación:

B) Series anuales de Cuentas de Producción, Consumo y Acumulación de Capital, por rama de actividad; y

C) Matrices de insumo producto para 1970; 1975; 1978 y 1980.

A) A su vez, la serie de Cuentas Consolidadas de la Nación está integrada por cuatro cuentas:

a) Cuenta de producto y Gasto Interno Brutos:

b) Cuenta de Ingreso Nacional Disponible y su asignación.

c) Cuenta de Acumulación y Financiamiento del Capital; y

d) Cuenta de Transacciones con el exterior.¹⁵

A continuación explicaremos cada una de las cuentas, que integran el rubro denominado "Cuentas Consolidadas de la Nación".

a) La primera de ellas se denomina "Cuenta de Producto y Gasto Interno Bruto". Esta cuenta como se observa en el cuadro siguiente que contiene la cuenta del producto y gasto interno bruto, muestra en el lado derecho lo referente al destino que se da a los bienes y servicios producidos por la sociedad en su conjunto, es decir, la forma en que se utilizan para atender las necesidades derivadas del consumo de las familias y del gobierno; la ampliación y reposición de construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo de trabajo; la ampliación o reducción de existencias y de la exportación. Las importaciones se restan con el fin de conocer exclusivamente el esfuerzo productivo llevado a cabo dentro de las fronteras del país. A la izquierda del mismo cuadro, se muestra la forma en que se distribuye el resultado del esfuerzo nacional, representado por el producto interno bruto, entre el trabajo, el capital, el empresario y el gobierno.

Cuenta de Producto y Gasto Interno Bruto.

Remuneración de asalariados
Excedente de operación
Consumo de capital fijo.
Impuestos indirectos
Menos: subsidios

Producto Interno Bruto.

Gasto final de las administraciones públicas
Gasto privado de consumo final
Variación de existencias
Formación bruta de capital fijo
Exportaciones de bienes y servicios
Menos: Importaciones de bienes y servicios

Gasto Interno Bruto¹⁶

Como anteriormente dijimos, el PIB es una medida de gran importancia para conocer el funcionamiento de la economía de un Estado. Éste y el gasto Interno Bruto son las dos caras de una

¹⁵INEGI, ob. cit., p. 4

¹⁶Fuente: INEGI, ob. cit., p. 4

misma moneda, y por definición deben ser igual en una economía en equilibrio, es decir una economía en donde todo producto ofrecido tiene demanda, y toda demanda tiene su oferta a precios de mercado.

b) Cuenta de Ingreso Nacional Disponible y su asignación. Está se integra por el Ingreso Nacional Disponible. "Este concepto representa el flujo de ingresos que reciben los obreros y empleados; los pagos a la propiedad como son los intereses, regalías, rentas, dividendos y similares y las transferencias corrientes, tales como donativos y ayudas. Adicionalmente, se considera la parte de los ingresos que se transfieren al Estado en la forma de impuestos a la producción y al comercio, los que comúnmente se denominan impuestos indirectos, menos el monto de los subsidios recibidos del Estado, para sufragar gastos corrientes. Para calcular este concepto se excluyen los pagos a los factores productivos considerados como no nacionales, tales como los salarios, dividendos o intereses pagados al extranjero. Por otra parte, dentro del ingreso nacional, se incluyen las percepciones de instituciones o de personas nacionales provenientes de otros países." ¹⁷

En el cuadro de abajo, se muestra del lado derecho al Ingreso Nacional Disponible y sus renglones, mientras que del lado izquierdo se muestra la forma en que este ingreso disponible se utiliza en consumo y ahorro.

Cuenta de Ingreso Nacional Disponible y su

Asignación.

Gastos de consumo final de las administraciones públicas.
Gasto privado del consumo final
Ahorro

Remuneración de asalariados
Remuneración de asalariados procedente del resto del mundo, neta
Excedente de operación
Renta de la propiedad y de la empresa procedente del resto del mundo, neta
Impuestos indirectos
Menos: Subsidios
Otras transferencias corrientes procedentes del resto del mundo, netas

Asignación del Ingreso Disponible.

Ingreso Disponible.¹⁸

c) Cuenta de Acumulación y Financiamiento del Capital. Esta cuenta refleja los esfuerzos que realiza la sociedad en su conjunto, para ampliar su capacidad productiva de bienes y servicios.

Cuenta de Acumulación y Financiamiento del

Capital.

Variación de existencias
Formación bruta de capital fijo
Préstamo neto al resto del mundo

Ahorro
Consumo de capital fijo

Acumulación bruta de capital.

Financiamiento de la acumulación bruta.

La cuenta de acumulación y financiamiento del capital registra, como puede apreciarse en el cuadro, la acumulación de existencias, tanto de materias primas como de bienes de consumo y capital, así como las ampliaciones y reposiciones de estos últimos, que se está utilizando en la

¹⁷ INEGI, ob. cit., p. 10

¹⁸ Fuente: INEGI, ob. cit., p. 5

producción de bienes y servicios. Muestra también la forma en que se financia la acumulación de capital, mediante el ahorro y las reservas para depreciación de activos fijos, y registra los financiamientos otorgados o recibidos del resto del mundo.

d) Cuenta de Transacciones con el exterior. Esta cuenta, como se aprecia en el cuadro, es resultado de las operaciones corrientes del país con el resto del mundo. Por un lado la cuenta muestra los ingresos que se obtienen por la exportaciones de bienes y servicios, la remuneración de asalariados, los pagos a la propiedad y transferencias corrientes y, por otro, las erogaciones que se hicieron para importar bienes y servicios, pagar a trabajadores del exterior, cubrir pagos a la propiedad y hacer transferencias corrientes. La diferencias entre los ingresos y las erogaciones permite ver el déficit o superávit del país en cuenta corriente. Esta cuenta guarda una relación estrecha con la balanza de pagos, que es el medio que se utiliza para cuantificar la disponibilidad de divisas del país para hacer frente a sus compromisos con el exterior.

<u>Cuenta de Transacciones Corrientes con el Exterior.</u>	
Exportación de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
Remuneración de asalariados procedente del resto del mundo	Remuneración de asalariados pagada al resto del mundo
Renta de la propiedad y de la empresa procedente del resto del mundo	Renta de la propiedad y de la empresa pagada al resto del mundo
Otras transferencias corrientes procedentes del resto del mundo	Otras transferencias corrientes al resto del mundo
	Excedente de la Nación por transacciones corrientes
<hr/> Ingresos Corrientes.	<hr/> Utilización de los Ingresos Corrientes.¹⁹

La importancia de esta cuenta, ya se dejó sentir en la crisis mexicana de 1994-1995. "La crisis financiera y económica que emergió a fines de 1994 ha deteriorado severamente los niveles de vida de la población, y puso en riesgo mucho de lo construido con el trabajo de millones de mexicanos, a lo largo de muchos años. El desaliento que esta nueva crisis financiera provocó en los ciudadanos se agudizó, porque el esfuerzo realizado durante casi una década para transformar nuestras estructuras, había alimentado las expectativas de crecimiento, multiplicación de empleo estable e ingresos crecientes. Los mexicanos se esforzaron a la espera de un crecimiento que no llegó. Hoy podemos apreciar que la crisis se fue gestando durante mucho tiempo. Su naturaleza y magnitud no puede ser atribuidas a un solo hecho o una determinada decisión de política económica. Ciertamente hubo razones para que la crisis estallara con tanta fuerza. Una de ellas fue que durante muchos años un fuerte y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se financiera con entradas de capital volátil. También influyó que se financiaran proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo, que se permitiera, más allá de lo prudente, la apreciación del tipo de cambio real; y que, frente a cambios drásticos de las condiciones internas y externas, las políticas financieras hayan reaccionado

¹⁹Fuente: INEGI, ob. cit., p. 6

lentamente o en sentido muy riesgoso, como en la dolarización de la deuda interna que supuso el crecimiento de los Tesobonos."²⁰

Como podemos apreciar, el equilibrio de esta cuenta es de gran importancia para la estabilidad y crecimiento de la economía de nuestro país y su no cuidado puede causar problemas tan graves como los suscitados en 1995.

B) Cuentas de Producción por tipo de actividad económica. El segundo gran grupo de cuentas que integran a las "Cuentas Nacionales" son las cuentas de producción por tipo de actividad económica. Estas tienen por finalidad mostrar, para cada actividad en que se ha subdividido para fines estadísticos el aparato productivo del país, el valor de los bienes y servicios producidos en un año, incluida la producción usada para autoconsumo, la de bienes secundarios y subproductos; así como el valor de los bienes y servicios que se utilizaron en su producción (materias primas, combustibles, electricidad, servicios financieros, servicios no financieros) y los pagos que se tuvieron que hacer para remunerar a la mano de obra asalariada, reponer el desgaste de los bienes de capital empleado, remunerar al empresario y a la mano de obra no asalariada y los impuestos indirectos que se tuvieron que transferir al gobierno menos los subsidios recibidos del mismo, para sufragar gastos corrientes.(INEGI)

"Las cuentas de producción, se construyen para 367 subgrupos de actividad; a partir de ellas se logra una agregación en 200 grupos y otra de 73 ramas de actividad económica, que a su vez, se agrupan en nueve grandes divisiones para facilitar el análisis general de la economía y su comparabilidad con otros países."²¹

Cuenta de producción	Producción bruta
Consumo intermediario	
Remuneración de asalariados	
Consumo de capital fijo	
Impuestos indirectos menos subsidios	
Excedente de operación	
Insumo Total.	Producción bruta.

Las fuentes de fondos las analizaremos cuando nos refiramos en este capítulo a la Ley de Ingresos de la Federación.

2.2 Tamaño del sector público mexicano.

Cuando adoptamos un concepto de sector público, damos implícitamente los lineamientos que determinarán su dimensión. Así "la elección de la definición de sector público, determina la forma en que se medirá su tamaño".²² Toda vez que de los elementos de la definición de sector público, derivaremos las actividades que integran a dicho sector y por consiguiente,

²⁰Presidencia de la República. "Mensaje al II Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno. Iero de septiembre de 1995.p.3 y 4.

²¹INEGI, ob. cit., p. 4.

²²AYALA E.J. Ob. cit., p 299.

determinaremos cuan grande o pequeño es este. "En principio, es posible elegir un indicador, o una combinación de varios indicadores macroeconómicos. Ciertamente, las múltiples actividades del gobierno no pueden captarse con una sola estadística", pero una vez delimitado el concepto de sector público, podrán elegirse aquellos indicadores que posibiliten esta ardua tarea.

Al inicio de presente capítulo, elegimos al gasto e ingreso públicos como elementos de nuestra definición de sector público. Doctrinariamente Gasto e Ingreso públicos son dos instrumentos económicos de gran importancia, considerándolos como elementos de la política fiscal. En los siguientes capítulos haremos un estudio más profundo y pormenorizado de los conceptos y clasificaciones de gasto e ingreso públicos, por el momento nos referiremos a estos como elemento de nuestra definición de sector público.

Ahora bien, "si se emplea la definición de sector público, a partir del gasto público, deben considerarse los siguientes aspectos:

- Los niveles relativos y/o absolutos del gasto, los cuales deben relacionarse, además, con un indicador o varios.
- El gasto nominal y el real.
- El método de financiamiento del gasto: ingresos tributarios, ingresos no tributarios y deuda.²³

Estos aspectos nos servirán para medir las actividades del sector público, y así poder determinar su tamaño. Pero al reflexionar en el tema nos surge un cuestionamiento, ¿como medir el gasto público?. Pues bien, tenemos tres maneras para contabilizarlo, que las explica Ayala Espino, de la siguiente manera: " Existen tres posibilidades básicas para contabilizar el gasto público:

- a) Contabilizar todo el gasto público que involucra, en sentido amplio, las finanzas públicas, incluyendo las actividades de las empresas públicas. Esta opción, muestra a un sector público muy grande como proporción de la inversión nacional, ahorro, consumo y otras variantes relevantes, por tanto esta definición puede emplearse para mostrar que el tamaño del Gobierno es muy grande.
- b) Contabilizar únicamente los gastos reales. Esta opción, conocida como gastos 'exhaustivos', permite distinguir entre la proporción del gasto que se dedica a transferencias gubernamentales mercantiles (compraventa de bienes y servicios a precios de mercado) que interfieren con los mecanismos de mercado. Esta medición del gasto arrojaría un resultado 'intermedio', en lo que se refiere al tamaño del gobierno y,
- c) Contabilizar sólo los gastos exhaustivos no mercantiles que realiza el gobierno, por medio de transferencias y subsidios en efectivo, o en especie, a precios subsidiados o fijados por el gobierno, y que no interfieren con el mercado, ello arrojaría como resultado un sector público más pequeño que en las anteriores opciones."²⁴

²³Ibidem, p.299.

²⁴Ibidem, p.301.

De acuerdo con el autor que en el párrafo anterior hemos citado, a final de cuentas, la medida básica del tamaño del sector público es el gasto total consolidado del gobierno general, después de transferencias netas entre diferentes niveles del gobierno. El resultado agregado es el gasto del gobierno general, y ello significa la mejor medida disponible del tamaño del gobierno. Al referirnos a "Gobierno General", nos referimos al gasto total que realiza el Estado en sus tres niveles de gobierno que son : el Federal, el Estatal y el Municipal, pero excluye a la mayoría de las empresas públicas, excepto aquellas que producen, principalmente para el sector público, o que venden bienes y servicios en muy pequeña escala. Las empresas públicas que operan en un contexto comercial se excluyen de la contabilidad del gobierno general, independientemente de que sus operaciones se controlen presupuestariamente por este o que sean propiedad de alguna agencia que forma parte del gobierno.

La medición del tamaño del sector público puede realizarse con base en el sistema de cuentas nacionales, ésta es la estructura analítica mas usada, cuando definimos al sector público de acuerdo con el monto del gasto público. La ventaja de los datos basados en las cuentas nacionales es, que cubre el mismo tipo de gastos en diferentes países, y en consecuencia posibilita la realización de estudios comparativos. Toda vez que las Naciones Unidas, es un organismo a nivel internacional, el cual ha elaborado las recomendaciones técnicas, de diseño y de metodología para instrumentar este tipo de sistemas. "Dicho organismo ha desarrollado desde 1947 un esfuerzo notable para proporcionar un marco de referencia que sirviera de guía para la elaboración y ampliación de las cuentas económicas nacionales."²⁵

Ahora bien, ¿Como determinamos el tamaño del Sector Público Mexicano?. Dado que nuestro Estado se conforma como una República Federal, existen tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal. Para determinar el tamaño del Sector público tenemos que hacer referencia a cada uno de estos.

"Cuando el Estado se apropia de los recursos materiales necesarios para satisfacer las necesidades colectivas o públicas, la calificación de estas necesidades es resultado de una decisión política que se expresa en un documento público llamado presupuesto".²⁶ Valdés Costa citado por el Maestro Witker, señala que el presupuesto "es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado cuyas ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio presupuestal). Por su parte el Maestro Witker define a al presupuesto como "el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos"²⁷

²⁵La versión más reciente de este sistema se titula Un Sistema de Cuentas Nacionales: estudio de Métodos Serie F, No.2. Revisión 3; Nueva York 1970, y recoge la experiencia acumulada entre 1953 y 1968 en países desarrollados y en proceso de desarrollo de economía mixta o centralmente planificada, presentado un marco amplio y detallado para el registro sistemático y completo de las diversas transacciones económicas de un país. INEGI, ob. cit., pp. 2 y 3.

²⁶WITKER V: Jorge., "Introducción al Derecho Económico". Harla, México. 1995 p. 88.

²⁷WITKER, V. J. "Derecho Económico". Harla, México. 1985 p.113

En las definiciones anteriormente citadas de presupuesto, encontramos los dos elementos que utilizamos para definir anteriormente al Sector Público, estos son el gasto y el ingreso públicos, de tal forma que el presupuesto contiene al gasto público, que es el indicador que usamos para medir el tamaño del sector público. Siguiendo esta premisa y considerando los tres niveles de gobierno, tenemos que existen cuatro presupuestos que contiene los gastos públicos que habrán de realizarse y los ingresos para cubrir los mismos, que nos darán la pauta para conocer el tamaño del sector público mexicano:

1.- Presupuesto de la Federación. De conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva 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, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". Pero, ¿quien realiza el proyecto de presupuesto?, la respuesta la encontramos en el siguiente párrafo del ordenamiento en cuestión, que dice "El Ejecutivo 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 o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos". Actualmente se encarga de esto el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

2.- Presupuesto de los Estados. En cada una de las constituciones estatales se establece el procedimiento regulatorio de la forma y términos en que se elaborará, aprobará, ejecutará y controlará su respectivo presupuesto y la forma de cubrirlos, siempre y cuando no contravengan el pacto federal.

3.- Presupuesto de los Municipios. El artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción IV, inciso c, último párrafo, establece que la aprobación de los gastos de los municipales y la posible forma de cubrirlos, serán aprobados por los ayuntamientos, mientras que el Legislativo Estatal será el responsable de aprobar la Ley de Ingresos de los municipios. Así tenemos que textualmente este precepto dice: Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

4.- Presupuesto del Distrito Federal. Con las reformas al régimen jurídico-político que se realizaron al Gobierno del Distrito Federal, actualmente compete a su órgano legislativo, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el conocimiento de su presupuesto de egresos. Así conforme al inciso b, fracción V, de la base primera del apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades: inciso b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."

Conociendo lo anterior, ya estamos en posibilidades de analizar cuales son los elementos del gasto público, estudiando el Gasto Público Federal por ser el de mayor importancia, cuantitativamente.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público²⁸, es el ordenamiento regulatorio que nos da el marco jurídico para determinar los elementos integrantes del gasto público federal.

El Gasto Público Federal, comprende por imperativo del artículo segundo de la ley en mención, los siguientes elementos:

- 1.- Las erogaciones por concepto de gasto corriente;
- 2.- La inversión física;
- 3.- La inversión financiera; y
- 4.- Los pagos de pasivo o deuda pública.

Además, estos elementos deben realizarlos por:

- I.- El Poder legislativo,
- II. El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los organismos descentralizados.
- VII.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- VIII.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

Al hablar de las tres formas básicas de contabilizar al gasto público, analizamos que obtendríamos un sector público muy grande, si consideráramos en su contabilización al gasto público en un sentido amplio, es decir incluyendo los elementos arriba descritos y además las actividades de las empresas públicas. Del análisis del ordenamiento en estudio, que en el Gasto Público Federal se incluyen las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública y además se incluyen las actividades de las empresas de participación estatal mayoritaria, lo que nos da una tendencia de que el Gasto Público Federal se de grandes dimensiones. De tal forma que podemos concluir que el tamaño del sector público federal mexicano dado las formas de contabilizar su gasto público, es de dimensiones grandes, por su grado de participación en la economía.

2.3 Panorama general de las actividades del sector público.

Como anteriormente expusimos, es facultad exclusiva de la cámara de diputados de conformidad con la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁸pública en el D. O. F. el día 31 de diciembre de 1976.

Mexicanos: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...". En consecuencia el día Viernes 22 de diciembre de 1995 se publicó el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996".²⁹

En este orden de ideas daremos un panorama de las actividades del sector público con base en el Gasto Público Federal. En el siguiente cuadro se muestra el Gasto Público Federal presupuestado para el año de 1996, tiene como fuente el Presupuesto de Egresos anteriormente citado. En él se prevén las erogaciones de las instituciones que conforme al artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público deben presupuestarse y que se ejecutaran en el año de 1996.

En la primera columna del cuadro de arriba, se muestra los concepto que conforme al artículo 2o de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público comprende el gasto público federal. Como anteriormente explicamos estos son: el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública.

GASTO PÚBLICO FEDERAL PRESUPUESTADO PARA EL AÑO DE 1996.

CONCEPTO	RAMO	ORGANISMO	CANTIDAD	%
Gasto Corriente		PODER LEGISLATIVO	1 490 400 000.00	0.26
		PODER JUDICIAL	2 343 608 000.00	0.46
	0000	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	533 264 200.00	0.09
		DEPENDENCIAS		
	00004	Gobernación	2 329 260 000.00	0.46
	00005	Relaciones Exteriores	1 773 784 000.00	0.29
	00006	Hacienda y Crédito Público	11 343 431 600.00	1.95
	00007	Defensa Nacional	9 903 535 800.00	1.70
	00008	Agricultura, Ganadería y Obs. Rural	16 756 145 200.00	2.88
	00009	Comunicaciones y Transportes	11 967 451 600.00	2.00
	00010	Comercio y Fomento Industrial	1 194 573 200.00	0.21
	00011	Educación Pública	40 611 653 000.00	6.98
	00012	Salud	9 760 230 000.00	1.68
	00013	Marina	3 430 833 900.00	0.59
	00014	Trabajo y Previsión Social	1 804 596 320.00	0.31
	00015	Reforma Agraria	2 320 056 700.00	0.35
	00016	Medio Ambiente, Recursos y Pesca	6 725 284 200.00	1.18
	00017	Procuraduría General de la República	1 727 633 200.00	0.30
	00018	Energía	4 796 877 300.00	0.82
	00020	Desarrollo Social	5 413 662 000.00	1.00
	00021	Turismo	712 001 600.00	0.12
	00022	Contratación y Desarrollo Administrativo	228 666 700.00	0.04
	00025	ORGANOS ELECTORALES	1 432 172 000.00	0.25
	00031	ORGANOS AGRARIOS	164 675 000.00	0.03
	00032	TRIBUNAL FISCAL DE LA FED	165 162 200.00	0.03
		ENTIDADES		
	00637	ISSSTE	14 349 969 300.00	2.41
	00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	50 663 400 000.00	8.71
	04460	P.I.P.S.A.	1 613 280 500.00	0.28
	06750	Lotería Nacional para la Asist. Púb.	667 253 300.00	0.11
	09085	Aeropuertos, Servicios Auxiliares	1 056 900 000.00	0.19
	09120	Caminos y Puercas Federales	2 473 002 000.00	0.43
	09195	Ferrocarriles Nacionales de México	6 293 605 300.00	1.07
	08145	C.F. N. A. S. A. P. S.	7 482 197 000.00	1.29
	18164	Comisión Federal de Electricidad	36 190 591 500.00	6.22
	18500	Luz y Fuerza del Centro	5 130 183 100.00	0.88
		PETROLEOS MEXICANOS		
	18572	Petroleos Mexicanos	3 422 255 400.00	0.59
	18573	PEMEX Exploración y Producción	20 049 099 300.00	3.45
	18576	PEMEX Refinación	16 085 491 000.00	2.76
	18577	PEMEX Gas y Petroquímica Básica	3 050 224 700.00	0.53
	18578	PEMEX Petroquímica	2 577 712 300.00	0.44
	00019	APORTACIONES DE SEG. SOCIAL	16 794 140 000.00	2.89

²⁹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 22 de diciembre de 1995.

	00021	PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS ENTIDADES FED. Y MUNICIPIOS	31 498 994 000 00	5.41
	00025	Aportaciones para Educación Básica y para los Servicios en el D.F.	40 783 190 000 00	7.01
	00028	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	73 041 300 000 00	12.55
	00026	SUPERACIÓN DE LA POBREZA Fondo de Desarrollo Social Municipal Fondo de Prioridades Estatales Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación	7 150 000 000 00 500 000 000 00 3 350 000 000 00	1.23 0.09 0.58
Pago de Pasivo y Deuda Pública	00024	Deuda Pública	69 703 160 000 00	11.98
	00029	Erogaciones para Sanjamento Financiero	1 426 800 000 00	0.25
		Intereses y comisiones correspondientes a las entidades	17 121 287 000 00	2.94
		Asignaciones para el pago de Adeudos anteriores del Gobierno Federal	10 376 000 000 00	1.78
		GASTO TOTAL	581 851 300 700 00	100.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996. Diario Oficial de la Federación del día Viernes 22 de diciembre de 1995.

El gasto corriente en el Presupuesto de Egresos en mención, comprende a los siguientes organismos, que se encuentran transcritos en la tercera columna, con su respectivo número del ramo al que pertenecen en la segunda columna; a grandes rasgos estos son para: El Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Dependencias y entidades, por las cuales debemos entender de conformidad con el artículo 3o. fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos: las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y las demás dependencias y entidades que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dentro de las cantidades previstas para las entidades cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, del total del importe, una gran parte de éste será financiado con recursos propios y créditos de dichos organismos, mientras que una proporción menor se hará con subsidios, transferencias y las cuotas de seguridad social incluidas en el gasto del Gobierno Federal (art. 12 del Presupuesto). Ahora bien, existen entidades las cuales tienen incluidas dentro de este presupuesto sus programas (art. 12 del Presupuesto) y por lo tanto en la ejecución del gasto público, deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (art. 2o del Presupuesto). Pero también se hace la referencia a entidades que no están enumeradas en el presente decreto de presupuesto, y sobre ellas se habla en el artículo 69, en el cual se dice textualmente: "En la ejecución del gasto público federal, las entidades no comprendidas en el artículo 12 de este Decreto, estarán obligadas a dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en el presente Presupuesto, deberán proporcionar la información en materia de gasto y se sujetarán a las normas que a efecto expida la Secretaría" -Hacienda y Crédito Público- (Art.69) Esta diferencia la mencionamos para hacer que no todo el gasto público federal se previó en el presente Presupuesto.

Ahora bien, también encontramos dentro del gasto corriente las erogaciones previstas para los Órganos Electorales, los Tribunales Agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación. Así como las Aportaciones a Seguridad Social, las Provisiones Salariales y Económicas, previéndose dentro de

esta últimas las Partidas Secretas que tiene el Ejecutivo Federal.³⁰ También se destinan dentro del concepto de gasto corriente partidas para las entidades federativas y municipios, las cuales se dividen en Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal, partida presupuestaria que será administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Educación Pública. La segunda partida presupuestaria, es la referente a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, cuyas erogaciones se ejercerán de acuerdo con los porcentajes de participaciones federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se tiene prevista una partida presupuestaria para el ramo 00026 referente a la superación de la pobreza, las cual se distribuye entre tres distintos fondos, a los cuales la Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de los recursos. En punto cabe mencionar que en el Fondo de Desarrollo Municipal se hace en el Presupuesto una destinación de los recursos, al mencionar que sólo podrán utilizarse por los Municipios para inversiones físicas.

El segundo concepto que integra al Gasto Público Federal que se muestra en el cuadro es el relacionado con las erogaciones previstas para el pago del costo financiero de la deuda del gobierno federal en el año de 1996, el cual se distribuye en Deuda Pública y Erogaciones para el Saneamiento Financiero. Así como de los intereses y comisiones correspondientes a las entidades y las asignaciones para el pago de Aduedos de Ejercicio Anteriores del Gobierno Federal.

Además, en el artículo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación se faculta al Ejecutivo Federal para realizar amortizaciones de deuda pública hasta e por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales. Adicionalmente podrá amortizar deuda pública, en su caso, hasta por el monto de los excedentes de ingresos ordinarios presupuestarios. Así mismo, también podrán destinarse a la amortización de deuda, los ingresos que obtenga el gobierno Federal como consecuencia de la desincorporación de entidades; del retiro de la participación estatal en aquellas que no sean prioritarias; de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que no le sean útiles o no cumplan con los fines para los que fueron creados o adquiridos.

En cuanto a los conceptos de Inversión, tanto financiera como física, los cuales forman parte del gasto público federal, no se hace una mención expresa de ellos en el Presupuesto de Egresos, sino que los recursos para realizarlas se comprenden dentro del concepto de gasto corriente. Así tenemos que en el artículo 16 del Multicitado Presupuesto se dice: "Los municipios sólo podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para Inversiones en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado, drenaje y letrinización; electrificación; urbanización; apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural.

Además en cuanto a este concepto de inversión, se faculta al Ejecutivo federal por conductos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para autorizar erogaciones adicionales y

³⁰En el artículo 74, fracción IV, párrafo tercero, se regula lo relacionado con las Partidas Presupuestales Secretas, al decirse: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesaria con ese carácter, en el mismo presupuesto, la que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social o programas y proyectos estratégicos o prioritarios del gobierno Federal.

En resumen podemos decir que el monto total del Gasto Público Federal para el ejercicio fiscal de 1996 es de 581.851.300.700,00 pesos. El estudio de los criterios de asignación de recursos, lo haremos en el siguiente subcapítulo.

2.4 Criterios de Asignación de Recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que marca los lineamientos generales para la asignación de recursos y por consiguiente de la ejecución del gasto público federal. Ya que "en la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los Programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo." (art. 2o. del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue presentado y publicado por el presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León, el día 31 de mayo de 1995³¹ En el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo sexto, se ordena que: "Para cumplir con los programas, objetivos y acciones previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las dependencias y entidades de la administración pública federal harán las provisiones necesarias para el financiamiento y la asignación de recursos correspondientes, al integrar sus anteproyectos de egresos."

Así pues, los criterios del Plan Nacional de Desarrollo sirven para la elaboración de las Erogaciones que se contendrán en los correspondientes Presupuestos de Egresos para los distintos ejercicios fiscales que comprenda el periodo del Plan.

Ahora bien, ¿cuales los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo? El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I.- Fortalecer el ejercicio Pleno de la Soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano;

II.- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos;

III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana;

IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995.

V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

En el plan Nacional de desarrollo se condicionan en parte el logro de los primero cuatro objetivos fundamentales a la realización del quinto de estos, ya que "asegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sostenido."³²

En este Plan se presenta cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

- 1.- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- 2.- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- 3.- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- 4.- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- 5.- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

Dentro de la segunda línea de estrategia encontramos a las Finanzas Públicas, mismas que para cumplir con los objetivos planteado, deben de ser finanzas públicas sanas, que en coordinación con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilización, den condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y sustentable.

Las Finanzas Públicas dentro de este orden de ideas, deben ser equilibradas durante la vigencia del Plan. Lo que "Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público"³³ Al efecto se aplicará una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. En este sentido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1996, se contiene un capítulo referente al tema, denominado "Disciplina Presupuestal", en donde se dan criterios de reducir al mínimo indispensable y deberán sujetarse a criterios de racionalidad y selectividad, las erogaciones por concepto de: Gastos menores, de ceremonial y de orden social, comisiones al extranjero; Contratación de asesorías, estudios e investigaciones; así como también las de publicidad publicaciones oficiales y en general, los relacionados con actividades de comunicación social. Además deberá fomentarse el ahorro en los renglones de gastos corrientes.

Por otro lado el gasto público, ordena el Plan, tendrá una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. El gasto en desarrollo social se concentrará en los sectores de salud, educación, vivienda y combate a la pobreza. Siguiendo con esta línea de

³²WITKER V., J. "Introducción..." Hace la transcripción textual del "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" p.287

³³Ibidem, p.295

estrategia, en el Presupuesto de Egresos de 1996 se destina en el ramo de salud: para la Secretaría de Salud 1.76% del Gasto Total Presupuestado, para el I.S.S.S.T.E. el 2.53%, para el I.M.S.S. el 9.14%. Para la Educación se destina para la S.E.P. el 7.33% del gasto total presupuestado, así como un 7.36% a erogaciones previstas a las aportaciones de educación básica de Entidades y Municipios y Servicios en el D.F.; a la S.E.D.E.S.O.L. se destinan el 1.05% del gasto total presupuestado para cubrir entre otras actividades lo relacionado con la vivienda; por último en el ramo Combate a la Pobreza se presupuestan el 1.29% del gasto total presupuestado para el Fondo Social Municipal, el 0.09% para el Fondo de Prioridades Estatales y el 0.60% para el Fondo para la Promoción del Empleo y Educación.

Otro de los criterios a seguir en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es el relacionado con la promoción de la profesionalización de los empleados público, así como de un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Así tenemos que el artículo 70 del Presupuesto de Egresos para 1996 se dice "La Secretaría (Hacienda y Crédito Público) realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de su calendarización. Los objetivos y metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por la Contraloría (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría (S.H. y C.P.) informará trimestralmente a la Cámara de Diputados de la ejecución del presupuesto a que se refiere el Título Segundo de este Decreto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. La información incluirá a las entidades que celebren convenios de resultados en su balance presupuestal y hará asimismo, las aclaraciones que la Cámara le solicite, a través de la Contraloría (SECODAM), sobre la detección de irregularidades y el financiamiento de las responsabilidades correspondientes. Los informes trimestrales deberán ser presentados a más tardar 45 días después de terminado el trimestre de que se trate."

Podemos observar que en relación al gasto público presupuestado, correspondiente a la división de poderes, existe una gran desigualdad. así el Poder Legislativo y el Poder Judicial, les corresponde una partida presupuestaria inferior al punto porcentual del total del gasto público presupuestado, siendo de 0.27% y 0.42% respectivamente.

La asignación para la Procuraduría General de la República asciende al 0.31%, la cual estimamos baja, toda vez que si queremos tener una policía judicial y ministerios públicos honestos, debemos profesionalizar a estas instituciones, lo que implica también un gasto mayor en sueldos y salarios a los mismos.

Dentro del orden electoral, las erogaciones previstas para los organismo electorales son del 0.26% del gasto total presupuestado.

Uno de los organismo más importantes es Petróleos Mexicanos, el cual hará erogaciones por distintas formas: el 3.62% para PEMEX Explotación y Producción; el 0.62% para Petróleos Mexicanos; el 2.90% para PEMEX Refinación; Para PEMEX Gas y Petroquímica Básica le

corresponde el 0.55% y por último a PEMEX petroquímica será el 0.46%. Todos estos porcentajes respecto al gasto total presupuestado.

El renglón de Deuda Pública del Gobierno Federal y Erogaciones por Saneamiento Financiero, es importante, ya que el primero es del orden del 12.57% del total del gasto público presupuestado, mientras que al segundo es del 0.26%. Además se harán pagos de intereses y comisiones por parte de las entidades al tenor del 2.94% y Asignaciones al pago de adeudos anteriores del Gobierno Federal por 1.78% el gasto total presupuestado.

Como hemos visto el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento importante para fijar los criterios de asignación de recursos. El gasto público se presupuesta en base a estos criterios y dado que el gasto público nos sirvió como elemento de la definición de sector público, podemos saber a través de los presupuestos de egresos el tamaño de del sector público federal y las distintas actividades que comprende o realiza.

CAPITULO 3. GASTO PÚBLICO

En el capítulo anterior definimos al sector público por medio de dos elementos: el gasto público y los ingresos públicos. Dijimos que dado que nuestro país se conforma como una República Federal, existen tres niveles de gobierno que son: el Federal, el Estatal y el Municipal. Concluimos que el Estado ordena el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos, por medio del Presupuesto y señalamos que dado nuestros niveles de gobierno, existen cuatro presupuestos, los cuales contienen los gastos públicos que habrán de realizarse y los ingresos para cubrir los mismos. Estos son: El Presupuesto de la Federación, el de las Entidades Federativas, el de los municipios y por último el Presupuesto del Distrito Federal.

Dentro de este orden de ideas, corresponde analizar en el presente capítulo al primero de los elementos de la definición de sector público que es: el Gasto Público. Iniciando con una análisis de las definiciones y clasificaciones del gasto público; para después continuar con el estudio de la forma en que se elabora el mismo; para terminar con la evolución y estructura del gasto público en México.

3.1 Definiciones y clasificaciones del gasto público.

3.1.1. Concepto. Existe una relación normativa entre los gastos y los ingresos públicos Así tenemos, que de acuerdo a lo que expresa el Maestro Raúl Rodríguez: "En México, la Constitución Política del país ha señalado como fundamento jurídico para tributar la necesidad de sufragar los gastos públicos; así se desprende del contenido del artículo 31, fracción IV"¹ El artículo en mención dice: "Son obligaciones de los mexicanos; IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Además dicho nexo normativo se confirma cuando nuestro máximo ordenamiento jurídico dispone en su artículo 126: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Al respecto nos comenta el Jurista Gabino Fraga Magaña: "De la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más vasta de las empresas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones... Es por esto por lo que la Constitución Federal, en su artículo 126, dispone que 'no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior'."²

Sin embargo, de acuerdo con el pensamiento de Rodríguez Lobato: "la constitución no aclara qué se debe entender por gastos público, de modo que en este aspecto debe hacerse la interpretación del concepto".³ Esta misma consideración la hacía ya el Maestro Gabino Fraga al analizar al gasto público. El jurista en mención considera: " Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que deba entenderse por gastos públicos, pues aunque ellos se encuentran

¹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; "Derecho Fiscal". Segunda edición. Harla, México. 1986. p 102.

²FRAGA, Gabino: "Derecho Administrativo". Porrúa. México. 1958. pp. 370-371.

³RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl., Ob. cit., p. 102.

señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema."⁴

El maestro Fraga, siguiendo una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte⁵, define a los gastos públicos como aquellos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando, por tanto, excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual. Ahora bien, a esta definición Rodríguez Lobato hace una crítica al considerar que esta tesis no resuelve el problema de definir con toda exactitud el concepto de gasto público. Toda vez que, -según Raul Rodríguez- al excluirse a las necesidades individuales se ignora que tanto el Estado como el personal de las dependencias estatales en el desempeño de sus funciones también satisfacen necesidades individuales y los gastos que se realizan para cumplir con las mismas -como son los gastos de transporte, hospedaje y alimentación en que incurre el personal al que se encarga la práctica de una visita domiciliaria a un contribuyente para verificar su situación fiscal, cuando dicha visita debe llevarse a cabo fuera del lugar donde ese personal reside- razón por la cual también deben considerarse a estos como gastos públicos.

Un tercer concepto es el que postula Héctor Villegas, al definir: "Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de la ley, para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas."⁶ El autor en mención afirma que la nota característica de importancia en los gastos públicos es que satisfagan "necesidades públicas". Estas pueden satisfacerse, ya sea de forma directa, utilizando el gasto público para atender necesidades de la población por medio de los servicios públicos, o bien considera el autor, que éstas también pueden satisfacerse de manera indirecta, con preexistencia de los servicios públicos y utilizando los efectos que "en sí mismos" provocan en la economía nacional los gastos públicos. Sólo que es premisa para ambas formas tanto directa, como indirecta, que vayan a la satisfacción de necesidades públicas.

Ahora bien, ¿Como considerar las necesidades para darles el calificativo de públicas? Héctor Villegas, considera que "Idealmente, la erogación estatal debe ser congruente con los fines de interés público asignados al Estado"⁷ Aunque ya considera y hace el cuestionamiento relacionado con las erogaciones que realiza el Estado que no tienden a esos fines. A lo cual concluye que no obstante sean gastos que no satisfacen necesidades públicas, "no dejan de ser gastos si son realizados por el Estado con caudales públicos y sin responsabilidad personal para el funcionario que los ordena. Pero no cabe duda de que se tratará de gastos públicos ilegítimos, por eso, la necesidad pública es el presupuesto de legitimidad del gasto público, pero no su presupuesto existencial."⁸

⁴FRAGA, Gabino. Ob. cit., pp. 368-369.

⁵Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1954, tesis 520, pág. 962. Cita que hace Gabino Fraga, en su obra anteriormente citada en la pagina 369.

⁶VILLEGAS, Héctor. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", 5ta edición, Ediciones Dupalma, Buenos Aires, 1993, p. 31.

⁷VILLEGAS, Héctor B. Ob. cit., p.36

⁸Ibidem, p.36.

El autor en mención nos habla de la necesidad pública como "presupuesto de legitimidad del gasto público", es decir la justificación indispensable del gasto público es la necesidad pública. Lo que significa -según el autor- "que la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) la selección de las necesidades de la colectividad que se consideran públicas, aspecto éste, variante y ligado a la concepción sobre el papel del Estado; b) la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas"⁹ Como vemos, para Héctor Villegas, las necesidades colectivas consideradas públicas, son mutables y variables de acuerdo a los criterios estatales. Además, las mismas se determinan por su factibilidad y grado de necesidad, contemplando este último como la intensidad y urgencia de las mismas.

A nuestro criterio, sostenemos que los gastos públicos en un aspecto general son: erogaciones que con facultad de las leyes, realizan los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos tanto Federal, como Estatal. Mientras que en un aspecto específico coincidimos con la definición que de gasto público hace el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al conceptualizar al mismo como: "El gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas."¹⁰

Los elementos de nuestra definición de gasto público son los siguientes:

a) Los gastos públicos son erogaciones que realizan los órganos del Estado de conformidad con la leyes. Ahora bien, recordemos que el gasto público y los ingresos públicos, además de constituir los elementos del sector público son elementos de la política fiscal. Mediante estas erogaciones el Estado determina el tamaño del sector público y su participación en el Producto Interno Bruto. La relevancia de esto radica en que la política fiscal es un "proceso de configuración de los impuestos y el gasto público para (a) ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y (b) contribuir al mantenimiento de una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación"¹¹ De tal forma, que el gasto público al ser instrumento de la política fiscal, posibilita al Estado para determinar dentro de su marco jurídico la forma y mecanismos por los cuales, los organismos participaran mediante su gasto dentro de esta política de estabilización y crecimiento. Así, en el gasto público federal de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público¹², se comprenden la erogaciones que realicen los tres poderes federales: Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Dentro de este último comprende a la administración pública centralizada, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal

⁹Ibidem, p.31.

¹⁰INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "El ABC de las Finanzas Públicas". INEGI, Aguascalientes, 1994., p. 13.

¹¹SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. "Economía". Mc Graw Hill, México, 1988., p.208.

¹²Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

, o alguna de las empresas de participación estatal mayoritaria o los organismos descentralizados. Así como también las erogaciones del Departamento del Distrito Federal.

b) El gasto público debe ir dirigido a la consecución de los fines y objetivos plasmados en la Constitución Política Federal, así como también de los contenidos en las constituciones de los Estados integrantes de la federación. En el caso del gasto público federal este tiene como premisa para su programación el basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico que formule el Ejecutivo Federal, así se establece en el artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Ahora bien, el Ejecutivo Federal deberá dictar la directrices y planes arriba citados, de conformidad con la Ley de Planeación¹³. En el artículo 2o. del ordenamiento en mención se dice "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...". De ahí que consideremos como adecuada en lo específico la definición que de gasto público da el INEGI, al definir como la erogaciones realizadas por el estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. Toda vez que en la aplicación y ejecuciones de dichos programas y planes, se persiguen la consecución de los fines y objetivos que plasman los ordenamientos jurídicos supremos.

3.1.2. Evolución del concepto. Cuando hablamos en el primer capítulo, acerca de los diferentes enfoques de las finanzas públicas, analizamos la evolución que históricamente han tenido las mismas; al igual que estas, el concepto de gasto público también ha evolucionado. Así ha decir de Carlos Giuliani, "el gasto público ha dejado de apreciarse con criterio exclusivamente administrativo, limitado a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los servicios públicos, para trocarse en medio de acción del Estado, es un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo e indirecto sobre la actividad socio-económica de la colectividad. Y por cierto que la evolución a su respecto, está íntimamente relacionada con las nuevas concepciones acerca de la misión de Estado".¹⁴

Como analizamos en su momento, la concepción que en la hacienda pública clásica se tenía respecto del gasto público, cambio drásticamente en los años treinta del presente siglo con la aparición de la política fiscal, postulada por la revolución keynesiana, y por Michal Kalecki paralelamente. La "ortodoxia financiera clásica" postulaba la contención del gasto público en los límites de las listas de las necesidades públicas, manteniendo el equilibrio presupuestario anual, en un bajo nivel, con un gasto prudente y unos propósitos estrictamente limitados. Con la llegada de los postulados keynesianos, la concepción del gasto público cambio. Ahora, el gasto público es un instrumento activo dentro de la economía nacional. El cual sirve para controlar la inflación servir

¹³Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

¹⁴GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Dercho Financiera" V.I. Ediciones De Palma, Argentina. 1970 p.188.

como detonante de la economía para salir de las recesiones en las fluctuaciones del ciclo económico, ayudar al logro del pleno empleo y la estabilidad. Pueden existir déficits presupuestario que sean controlados. Aunque en las últimas dos décadas el papel de los déficits presupuestarios, tiende a regresar a la concepción del equilibrio presupuestario clásico. Esta cuestión del déficit y superávit presupuestarios los analizaremos relativo a la deuda pública.

3.1.3. Crecimiento del gasto público. A decir de Richard A. Musgrave y de Peggy B. Musgrave, ya desde 1880, se vaticinaba un incremento en los gastos del Sector Público. Adolph Wagner, de quien ya hemos comentado que plantea en su obra un estudio del proceso ingreso-gasto públicos, desde una perspectiva integral de la producción total de la sociedad, presenta en ese año su "ley de crecimiento de los gastos públicos". "El pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían de cincuenta a cien años más tarde, que el desarrollo de la moderna sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas 'en pro del progreso social', que exigiría tener cada vez más en cuenta las 'consideraciones de carácter social' en la dirección de la empresas. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del sector público y su participación en la economía"¹⁵

En México, como puede observarse en el cuadro 3.1 en donde se muestran cantidades a precios constantes con base de 1980¹⁶, el gasto público programable total presentó el siguiente comportamiento: en la mitad de la década de los 80's, la tendencia era la de disminuir, así lo comprueban la variación porcentual que se dio entre los años de 1985 y 1989, en donde del año de 1985 a 1986 se dio una disminución de 6.30 puntos porcentuales. Siguiendo la tendencia hasta el año de 1989, en el cual en relación con el año que sirvió de base para el cálculo, que fue 1985, se dio un variación negativa del 20.03 por ciento. Pero fue en el año siguiente 1990 cuando la tendencia cambio, de tal forma que el gasto total programable aumento en 2 puntos porcentuales aproximadamente, situándose en (-18.05) puntos porcentuales con respecto a 1985. Así continua en ascenso hasta que en 1994 ya se tenía una variación anual acumulada positiva de 6.15 puntos porcentuales. Lo que quiere decir que el año de 1994 se erogó de acuerdo al presupuesto de egresos un 6.15 por ciento más, de lo que se gasto en el año de 1985.

El gasto programable "comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido y que están dirigidas a alcanzar objetivos y metas específicas con un efecto

¹⁵MUSGRAVE A., Richard y MUSGRAVE B., Peggy. "Hacienda Pública. Teórica y aplicada". Mc. Graw Hill. España. 1992. p 138.

¹⁶La valuación a precios corrientes de cualquier aspecto económico significa que los resultados numéricos que lo expresan se encuentran calculados a los precios vigentes en cada año. Esta valuación confiere homogeneidad a las magnitudes de bienes y servicios, permite su agregación en clasificaciones de distinta índole, así como relaciones de equivalencias con otros fenómenos. Sin embargo esto no puede ser suficiente sobre todo cuando se busca analizar los hechos económicos ocurridos dentro de un periodo considerable (tres, cuatro, cinco años, por ejemplo), debido a que los cambios pueden originarse por alzas importantes en los precios de los bienes y servicios, en lugar de responder a aumentos efectivos en los volúmenes producido o consumidos. Para aislar los efectos que introducen las fluctuaciones en el nivel y estructura de los precios, se expresan los volumen a precios de un año determinado o año base, es decir, a precios constantes, con lo cual se busca detectar el flujo real de bienes y servicios. En México los cálculos de precios constantes tienen como año base 1980. Para más información al respecto ver INEGI, "El ABC de las Cuentas Nacionales", México 1990.

directo en la actividad económica y social. Dichos recursos son utilizados tanto por la dependencias centrales como por el sector paracastatal¹⁷. Cuando analizamos el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996, conocimos los diferentes conceptos en los cuales se divide el mismo, así como los ramos a los cuales se destinan los recursos. En el cuadro 3.1, consideramos dos de esos elementos: el gasto corriente y el gasto de capital. El primero de ellos, "son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para realizar sus funciones. Estas permiten regular las unidades productoras de bienes y servicios. Incluye las transferencias de consumo que se canalizan hacia otros sectores. Estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal"¹⁸ El gasto corriente, siguió la misma tendencia que el gasto total programable. Así del año de 1985 al año de 1990, existió una variación porcentual acumulada de menos 14.73 puntos porcentuales. Revirtiéndose dicha tendencia en el año de 1990, un año después que en el gasto total programable, pasando en 1994 de una variación negativa a una variación positiva de 12.09 puntos porcentuales. Siendo así que se registra un aumento en el gasto corriente del sector público a partir de 1991, año en que comenzó el ascenso del mismo.

Cuadro 3.1

Gasto programable del sector público presupuestal.(1)						
Millones de Nuevos pesos a precios de 1980.(2)						
Año	Gasto programable					
	total	Variación anual(3)	Gasto corriente	Variación anual(3)	Gasto de capital	Variación anual(3)
1985	1097.6		804.5		293.1	
1986	1028.4	-6.30	763.8	-5.05	264.6	-9.72
1987	978.7	-10.83	731.4	-9.09	247.3	-15.63
1988	928.4	-15.42	718	-10.75	210.3	-28.25
1989	877.7	-20.03	693	-13.86	184.7	-36.98
1990	899.5	-18.05	688	-14.73	213.5	-27.16
1991	940	-14.36	702.9	-12.63	237.2	-19.07
1992	982.3	-10.50	756.7	-5.94	225.6	-23.03
1993	1037.1	-5.51	808.2	0.46	228.9	-21.90
1994	1165.1	6.15	901.8	12.09	263.3	-10.17

(1) Las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

(2) Datos deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, 1980 = 100

(3) La variación anual es acumulada, tiene como año base 1985.

* Los datos estadísticos numéricos fueron sacados de la fuente, los cálculos de las variaciones fueron hechos por el autor.

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, Anexo. 1 de septiembre de 1995.

El gasto de capital es el que presenta una tendencia ligeramente diferente a los anteriores pero no discordante. De tal forma que este presenta variaciones negativas en todos los años

¹⁷INEGI, "el ABC de las Finanzas...", p.16.

¹⁸Ibidem, p. 13.

de estudio, con la salvedad de una tendencia de ascenso a partir de 1992, pero sin rebasar el nivel de gasto de capital que se presentó en el año de 1985. Así pues tenemos que del año de 1985 al año de 1989 se tiene un profundo decremento en este gasto, llegando a disminuir un 36.98 por ciento en 1989 con respecto de 1985. En el año de 1990 la tendencia cambia, y de este año hasta 1991, se da un incremento del gasto de capital en aproximadamente 18 puntos porcentuales con respecto a 1985. En 1992, se da un pequeño bache con una disminución de aproximadamente 4 puntos porcentuales; pero en el año de 1993 nuevamente comienza el ascenso del gasto de capital, siguiendo una tendencia al aumento del mismo en el gasto total programable, ya que en 1994, sólo existe una disminución del 10,17 del gasto de capital con respecto de 1985. Pero cabe preguntarnos ¿por que estas tendencias en el gasto de capital?. Para contestar esta pregunta debemos conocer qué comprende este gasto, de acuerdo a la definición del INEGI, "el gasto de capital son las asignaciones destinadas a incrementar el stock de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal: así como los recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público."¹⁹ Ahora bien, consideramos como causa de estas tendencias a la política de privatización imperante durante los últimos años de la década anterior y los primeros años de la presente.

De lo anteriormente descrito podemos concluir que no obstante los argumentos encontrados en cuanto al papel del gasto público en la economía, este tenderá a seguir en aumento, aunque si bien, lo hará de una manera ordenada y programada.

3.1.4. Causas del crecimiento del gasto público. Al hablar del crecimiento del gasto público implícitamente estamos refiriéndonos también, al crecimiento del Estado. Para explicar este crecimiento se han postulado un número considerable de teorías. El maestro Ayala Espino, clasifica a estas teorías, de acuerdo a la variable por ellas consideradas. Así "el abanico de variable esta formado por:

- Variables estructurales, en donde se agrupan: perfil demográfico, cambio técnico, ingreso disponible y su distribución, grupos de presión y la ideología.

- Variables institucionales, que contienen las reglas del juego, normas y regulaciones, tipo de régimen político y gobierno, la relación entre los gobiernos central y estatales y el marco constitucional.

- Demanda de bienes y servicios público determinada por los mecanismos de votación y sistemas electorales vigentes y las características del votante medio (ingresos, preferencias, etc.).

- Proceso político: conformado por la conducta de la burocracia, las elecciones públicas y las acciones colectivas.

¹⁹Ibidem, p.13.

De acuerdo al tipo de variable empleadas, las teorías pueden agruparse en tres grupos principales: A Demanda de Bienes públicos. B. Oferta de bienes público y C. Procesos políticos.²⁰

A continuación presentamos un cuadro explicativo de las principales teorías y sus autores, el cual se realizó siguiendo las explicaciones del maestro Ayala Espino.

Cuadro 3.2

tipo de variables	Teorías del crecimiento	Argumento.
A. Demanda de bienes públicos.	1.- Ley de Wagner . Crecimiento del gasto público.	Esta ley atribuye el crecimiento del estado a la reestructuración de la economía y de la sociedad. Wagner, con gran visión sobre el futuro, pensó que el desarrollo industrial y urbano implicaría mayores demandas sociales y en consecuencia, también deberían aumentar el gasto público.
	2.- Musgrave-Wagner. Crecimiento del ingreso medio. Tevante de la ley de Wagner	Se muestra que el ingreso medio per capita se incrementa con el paso del tiempo, debido a la modernización capitalista. Si esta tendencia ocurriera, la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos, sería positiva o mayor que la unidad y en consecuencia la demanda de estos bienes se convertiría en un factor decisivo en el crecimiento del gasto público.
	3.- Peacock- Wiseman. Conflictos bélicos y sociales.	En el largo plazo las políticas de gasto público, fueron dominadas por incrementos, especialmente durante periodos de disturbios sociales y guerras. Pero una vez concluidos estos las políticas de gasto no fueron revertidas, para regresar a los niveles anteriores, sino que se volvieron permanentes. Además produce un desplazamiento del gasto privado por el público, que la refuerza.
	4.- Teoría de la ilusión fiscal.	Plantas que los políticos ocultan a los ciudadanos los costos reales de los programas expansivos de gasto público, con los que buscan ampliar la oferta de bienes y servicios públicos. Los electores, por su parte, los aceptan y votan por ellos, porque desconocen su costo en términos de impuestos.
	5.- Meltzer y Richardson. Fuje distributiva.	La demanda por la redistribución del ingreso, es un resultado del comportamiento del electorado, especialmente de los votantes medios. Así las políticas redistributivas se convierten en una presión permanente para el gasto público.
	6.- Falta del mercado.	El Estado interviene para corregir las fallas del mercado, lo que inevitablemente ocasiona un crecimiento permanente del gasto público.
B. Oferta de bienes públicos.	7.- Niskanen. Conducta maximizadora de la burocracia	Se basa en la conducta maximizadora de la burocracia, según la cual la burocracia se involucra en actividades que le permitan maximizar el tamaño del presupuesto y el empleo público, para fortalecer su poder económico y político.
	8.- Baumol. Diferenciales de productividad.	Los sectores público y privado tienen diferentes niveles de productividad y los bienes producidos tienen una elasticidad precio de la demanda diferente, esta diferencia conduce en un crecimiento más rápido del sector público, porque la relación capital/producto y capital/trabajo son mayores en el sector privado y, con secuentemente, el gobierno tendrá que incrementar el gasto público.
	9.- Falta del gobierno Incrementos de costos de bienes públicos.	Sostiene que los burocratas producen un exceso de bienes públicos y aplican muchas regulaciones y subsidios, porque carecen de información adecuada y cometen errores de cálculo. Ella se refleja en una tendencia creciente del gasto.
C. Proceso político democrático.	10.- Nordhaus. Ciclo político	Postula que en periodos electorales, el gobierno incrementa el gasto público a fin de aumentar el empleo y satisfacer las demandas de los electores potenciales, ello le proporcionará el partido que logra la reelección del gobierno maximizar votos y apoyo social. Sin embargo, una vez concluida la elección, el

²⁰AYALA ESPINO, José. "Mercado, elección Pública e Instituciones" (Una revisión de la Teorías Modernas del Estado). Fac. Economía-UNAM, México, 1995, pp. 272-278.

	nivel de gasto público no regresa a los niveles anteriores.
11. Downs y Olson. Grupos de interés y coaliciones.	Downs, se basa en el papel de los grupos de interés, de acuerdo a ella, estos demandan subsidios públicos crecientes para financiar sus actividades y, en consecuencia, el gasto público se expande. Por su parte Olson enfatizó la idea de que la centralización del poder y la formación de coaliciones de intereses se convierten en fuertes presiones para que el gobierno incremente el gasto.
12. Teoría partidista. Competencia política.	Postula que el Partido político que aspira a ocupar el poder, presiona al partido en el poder a elevar el gasto público, a través de ofrecer ambiciosos programas de gasto al electorado. La competencia partidaria conduce independientemente de cual partido gana las elecciones, a que los programas de gasto público se incrementan, como resultado de la competencia por el poder.

3.1.5. Clasificación del gasto público. El presupuesto refleja los gastos del Estado.

Cada nivel de gobierno tiene su propio presupuesto y las normas que lo regulan. Sin embargo podemos considerar la siguiente clasificación de los egresos públicos para el sector público en general.

a) Clasificación Administrativa. "Según este criterio, los gastos se agrupan según los órganos que realizan las erogaciones y las funciones a que esas erogaciones se destinan, basándose en la estructura administrativa del Estado y en la regulación jurídica de su accionar."²¹ La doctrina da importancia a esta clasificación toda vez que permite apreciar la diferencia evolutiva y de comparación de los distintos sectores de la administración.

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emite el "Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación", en él se dice que "esta clasificación es contable y tiene como finalidad establecer un sistema de control previo de los gastos públicos."²² Esta clasificación divide al sector público en ramas y entidades presupuestales o administrativas. Tenemos así un ramo central, un ramo paraestatal y ramos generales. Para observar las que comprende cada uno de estos ramos, remitimos al lector a observar el cuadro contenido en el capítulo 2 de la presente obra, referente al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 1996.

Esta clasificación, "también refleja las asignaciones del gasto de cada unidad administrativa del Gobierno federal y/u organismos y empresas. A esta clasificación también se le llama Institucional del Presupuesto".²³

b) Clasificación Funcional. Mediante este tipo de clasificación podemos observar las funciones fundamentales del Estado. Esta clasificación es un elemento de programación y presupuestación. "Derivado del Sistema de Cuentas Nacionales, se ordenan por tipo de actividad, se agrupan en seis funciones y sus correspondientes subfunciones; las funciones se componen de la siguiente manera:

Función/Subfunción:

01. Administración Gubernamental.

05. Infraestructura.

²¹VILLEGAS, Héctor B. Ob. cit., p.42.

²²INEGI, "el ABC de las Finan...", p.18.

²³Ibidem, p.18.

	Dirección y Apoyo Administrativo.	Construcción Hidráulica y de
Saneam-		
	02. Política y Planeación Económica y Social. Económico. Social. Ecológico.	miento. Transporte. Electricidad y Comunicaciones. Edificios. Petróleos y Petroquímica.
	03.- Fomento y regulación. Gobierno, Justicia y Defensa. Economía. Social. Ecológica.	Otras Construcciones. 06. Producción. Agropecuaria, Silvícola y Pesquera. Minería. Manufactura.
	04. Asistencia Social. Servicios Educativos. Servicios Médicos. Servicios Culturales, recreación y Deporte.	Servicios de Construcción. Electricidad. Comercio, Restaurantes y Hoteles. Transporte, Almacenamiento y
Comu	Asistencia y Seguridad Social.	nicaciones. Servicios Financieros, seguros y Bienes Inmuebles. Servicios Comunales. Sociales y Personales.

c) Clasificación Económica. Esta comprende al gasto corriente, al gasto de capital y a las transferencias. En el presente capítulo al hablar del crecimiento del gasto público, definimos al gasto corriente y al gasto de capital. Ahora bien, Giuliani Fonrouge denomina a los elementos de esta clasificación de la siguiente manera: "Desde el punto de vista económico se establece la diferenciación entre gastos de funcionamiento (o gastos operativos) y gastos de capital (o gastos de inversión), que es una reminiscencia de la antigua separación entre gastos ordinarios y extraordinarios".²⁴ Héctor Villegas quien sigue el criterio de Giuliani Fonrouge, considera que los gastos de funcionamiento son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios público y de la administración en general. Mientras que los gastos de inversión "son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público."²⁵

Las transferencias las entendemos de la siguiente manera: "los diferentes niveles de gobierno destinan cada año cantidades de sus ingresos ordinarios para cubrir gastos no originados directamente por sus propias actividades, sino por terceros, a quienes se les transfieren en la forma de subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública."²⁶ En las transferencias a decir de Carlos Giuliani, la redistribución del dinero no implica una entrega de bienes o de mano de obra como prestación al Estado, ya que los gastos se efectúan sin contravalor y el propósito de la erogación es exclusivamente redistributivo.

²⁴GIULIANI FONROUGE, C., Ob. cit. p.195.

²⁵VILLEGAS, Héctor B. Ob. cit., p.43.

²⁶INEGI, "el ABC de las Finanzas...", p.17.

En México de acuerdo con el INEGI, esta clasificación, "es utilizada para conocer el efecto del gasto público en la economía del país. Se presenta en base a los capítulos del presupuesto y según la naturaleza de la erogación, así como las transferencias a otros sectores, tanto públicos como privados."²⁷ Esta clasificación comprende, los siguientes:

- Gasto Corriente.
 - De Administración.
 - Servicios Personales.
 - Materiales y Suministros.
 - Servicios Generales.
 - Erogaciones Extraordinarias.
 - Gasto de Capital.
 - Inversión Física.
 - Bienes Muebles e Inmuebles.
 - Obras Públicas.
- Erogaciones Extraordinarias.
Inversión Financiera.
- Transferencias.
 - Corrientes.
 - Inversión Física.
 - Inversión Financiera.
 - Pago de Intereses.
 - Pago de Pasivo.

d) Clasificación por objeto del Gasto. "Es un listado ordenado, homogéneo y coherente de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para realizar sus funciones".²⁸ Para ilustrar los capítulos que integran la clasificación por objeto del gasto, mostramos la siguiente clasificación:

1000 Servicios personales	6000 Obras públicas.
2000 Materiales y suministros.	7000 Inversiones financieras.
3000 Servicios generales.	8000 Erogaciones extraordinarias
4000 Transferencias.	9000 Deuda Pública.
5000 Bienes muebles e inmuebles.	

Según el INEGI los capítulos 1000, 2000 y 3000, serán de naturaleza corriente cuando se utilicen para el funcionamiento permanente y regular de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y se consideran como de capital cuando se utilicen para ampliar la capacidad instalada de operación administrativa y productiva de las mismas. En este sentido los capítulos mencionados tienen naturaleza bivalente según el destino de su aplicación, aunque en la mayoría de los casos resulta dentro del gasto corriente. Siguiendo esta consideración de la naturaleza del gasto, a diferencia de los capítulos ya señalados, pueden distinguirse otros, cuya naturaleza es invariablemente de capital, tales como: bienes muebles e inmuebles (cap. 5000), obras públicas (cap. 6000) e inversiones financieras (cap. 7000). Los capítulos 4000 y 9000 (se refieren a transferencias y deuda pública respectivamente), contienen tanto gastos corrientes como de capital, los cuales por sí mismos pueden identificarse por medio de sus conceptos. Las transferencias se califican como gasto corriente cuando son subsidios y como gastos de capital cuando son aportaciones. En el capítulo de deuda pública se considera como gasto de capital a la amortización; a los intereses, las comisiones y los gastos de la deuda, se consideran como gasto corriente. Por su parte los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), pueden ser de gasto corriente y de gasto de capital. Respecto del

²⁷Ibidem, p.23.

²⁸Ibidem, p.23.

capítulo 8000 correspondiente a las erogaciones extraordinarias, podemos decir que por su contenido no denota la naturaleza económica del gasto, ya que su carácter de imprevisible o contingente, no permite anticipadamente asignarle un objeto de gasto específico, por lo tanto dicha naturaleza se conoce hasta el momento en que se define los objetos del gasto correspondiente.

e) Clasificación Sectorial. Esta clasificación nos permite observar los diversos sectores de la economía de acuerdo con la magnitud de su gasto. El número de sectores a variado en el tiempo, sin embargo hoy en día tenemos nueve sectores, a saber:

1.- Desarrollo Rural.

2.- Pesca.

3.- Desarrollo Social

-Solidaridad Social (desarrollo regional.

-Educación.

-Salud y laboral.

-Desarrollo Urbano.

4.- Comunicaciones y Transporte.

5.- Comercio y Abasto.

6.- Turismo.

7.- Energéticos.

8.- Industrial.

9.- Administración.²⁹

3.2. Planeación, programación y presupuestación del gasto público.

Antes de que los recursos del Estado se materialicen en sueldos para los funcionarios públicos, construcción de carreteras, subsidios y transferencias, pago de la deuda pública, etcétera; debe hacerse un análisis minucioso de ¿hacia a donde dirigir los recursos?. ¿que beneficios traerá el gasto público en un proyecto?. ¿como evaluar dichos beneficios?. Estas preguntas deben considerarse, tanto el poder ejecutivo al preparar el presupuesto que contenga al gasto público, como también el poder legislativo -en nuestro país es la Cámara de Diputados- al aprobar el proyecto respectivo de presupuesto. Lo anterior, representa una serie de etapas o fases, o bien llamado por Giuliani Fonrouge, "el proceso vital del presupuesto o el ciclo del presupuesto".³⁰

Ahora bien, ¿Cual este "proceso vital del presupuesto" o proceso evolutivo? De acuerdo con el maestro Jorge Witker: "el presupuesto como instituto jurídico-económico comprende cuatro fases o etapas:

1.- Preparación o elaboración;

2.- Sanción o aprobación;

3.- Ejecución, y

4.- Control."³¹

Esta misma división evolutiva la postula Carlos Giuliani, al considerar las cuatro fases del presupuesto como: preparación, sanción, ejecución y control. Mediante este ciclo del presupuesto, "periódicamente renovado, desde la elaboración del proyecto respectivo hasta su etapa final, cuyos efectos se traducen en el juicio de cuentas y en el juicio de responsabilidad"³², se tiene "teóricamente",

²⁹Clasificación Sectorial Económica Total Gasto Programable. *Ibidem*, p.24.

³⁰GIULIANI FONROUGE, C., *Ob. cit.* p.217.

³¹WITKER V, Jorge. "Introducción al Derecho Económico". Harla S.A. de C.V. México. 1995. p. 92.

³²GIULIANI FONROUGE, C., *Ob. cit.* p.217

la vida de la nación y por consiguiente, para la vida económica del país. Es por este motivo que el Presidente de la república, debe elaborar la iniciativa de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, de forma tal que sirvan al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, respectivo. Así el Ejecutivo Federal al enviar a la Cámara de Diputados los documentos anteriormente citados, debe informar del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con el Plan y con los programas secundarios que se elaboren. De tal forma, que la planeación de gasto público federal, tiene como marco rector al Plan Nacional de Desarrollo. La cual servirá como punto de partida para "el proceso vital del presupuesto"

b) Programación. De la planeación del gasto público federal, pasamos a la programación del mismo, en donde conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dicha programación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además que se encarga a esta secretaría las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal. (art. 4o. y 5o.)

La programación comprende las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social anteriormente citados. Así se dispone en el artículo 8o. del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.³⁶ Estas acciones estarán comprendidas en programas. Los cuales deben ser elaborados por las entidades y se les denomina "programas institucionales". Cuando las acciones sean resultado de la conjunción de todas las entidades de un sector deberán integrarse en "programas sectoriales". Ahora bien si en las acciones se contempla la participación de dos o mas sectores, se denominaran "programas multisectoriales".(art. 11 y 12 del reglamento).

La formación de los programas institucionales se sujeta a una estructura programática que aprueba la Secretaría. Esta estructura debe realizarse de conformidad con las directrices y normas que expide la misma dependencia, y que se refieren a: funciones, subfunciones, programas y subprogramas que se consideren estratégicos o prioritarios; y a la definición de los mismos. Así como los criterios para la definición de programas y subprogramas. Además la Secretaría integra y mantiene actualizado el catálogo de actividades del sector público federal, el cual contiene la estructura programática aprobada.

Estos programas institucionales son el apoyo para la elaboración de los presupuestos, que señalarán los objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución del gasto público federal. Mediante estos se asignarán las previsiones de gasto que se requieran para cubrir los recursos estimados por cada año de calendario (art. 13 del reglamento). Además, según el artículo en mención, estos programas y sus previsiones de gasto correspondientes conformarán los anteproyectos de presupuesto que formularán las entidades. Las previsiones a que se refiere este artículo son aquellas

³⁶Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 18 de noviembre de 1981.

previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas para la integración de los programas institucionales.

c) **Presupuestación.** Como ya vimos, los programas institucionales sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto, en los que se basa el gasto público federal. Ahora bien, estos programas que realizan las entidades deben ser enviados a las entidades coordinadoras de sector, que de acuerdo con el art. 2o, párrafo VII del reglamento anteriormente citado, son las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que se designen conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estas entidades coordinadoras de sector, una vez que reciba los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, analizarán los mismos; los integrarán con su propio anteproyecto, considerando las propuestas de asignación de recursos federales derivadas de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el veinte de julio de cada año (art. 26 del reglamento) Existen entidades que no se encuentran coordinadas por ninguna entidad coordinadora de sector, estas deberán enviar directamente a la Secretaría de Hacienda sus anteproyectos de presupuestos respectivos.

La Secretaría de Hacienda, analizará los proyectos y determinará si son correctos o si necesitan efectuarse algunas modificaciones, para lo cual comunicará a la entidad coordinadora de sector correspondiente y en su caso a la entidad no coordinada para que realicen los ajustes que procedan. Una vez hechos estos ajustes la Secretaría de Hacienda, integrará el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, con los anteproyectos antes mencionados, con los proyectos de presupuesto que para el efecto le remitan las Cámara de Diputados y Senadores, así como el presupuesto del poder judicial federal.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado al Presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, con la finalidad de que este lo envíe a la Cámara de Diputados para su aprobación o sanción.

3.2.2. Sanción o aprobación. Como anteriormente explicamos es facultad de la Cámara de Diputados, el examen, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de la federación. Tal como lo establece el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto cabe preguntarnos ¿cómo evalúan los legisladores si se debe llevar a cabo un determinado programa? o si ¿es conveniente el proseguir con tal o cual proyecto? o bien ¿hasta que punto el gasto público debe ser instrumento del estado para la intervención en la economía? y ¿en que grado?. Cuando hablamos de gasto privado es mucho más fácil el determinar estas cuestiones, podemos hacer análisis de mercado, de beneficios, de como aumentar estos últimos. Así por ejemplo, dice el economista Heilbroner, para que una empresa opere en forma eficiente debe

contratar factores hasta que sus productos de ingresos marginales sean iguales a sus costos marginales. Sin embargo, "el sector público es intrínsecamente diferente del sector privado. Con pequeñas excepciones no vende su producción y por consiguiente no puede justificarla con la demanda del mercado"³⁷ Mas aún -hace hincapié Robert Heilbroner- dado que la mayoría de la producción pública se trata de bienes públicos tales como la defensa, las educación, la salud, no se puede excluir a ninguna persona de su goce, y concluye "para estos bienes no existe prueba de mercado concebible que determine si se ha logrado el nivel "correcto" de producción". No obstante, "en la práctica, las decisiones sobre la cantidad de bienes públicos que deben suministrarse se toman a través del proceso político. No sabemos si el sistema político tiende a proporcionar la cantidad correcta de bienes públicos, un demasiado grande o una demasiado pequeña."³⁸ Luego entonces si mediante el sistema político se determina ¿si debe llevarse a cabo un programa o un proyecto? Es mediante el voto como se da respuesta a esta pregunta.³⁹ "Se vota a favor o en contra de los programas económicos generales de los candidatos o los partidos. Dentro del congreso o en las legislaturas locales nuestros representantes votan de nuevo. El proceso de votación es sujeto de intensos esfuerzos para influir sobre sus resultados: cabildero, presión por parte de los electores, convenios de ayuda mutua de muchos tipos. De todo este proceso surge el presupuesto económico nacional con sus apropiaciones para diferentes fines públicos, un proceso que se duplica de nuevo a los estatales y municipales".⁴⁰

Si bien es cierto que el proceso de votación delimita el presupuesto del gasto público, existen instrumentos de ayuda a los legisladores para considerar o no un proyecto, entre estos encontramos al análisis de costo beneficio. Este análisis presenta ciertas dificultades, tal como lo expone Robert Heilbroner: "debido a que es raro que el gasto público se planee con la intención de ganar dinero, el legislador tiene que tratar de estimar los beneficios públicos que se producirán del gasto como una compensación de su costo... Pero con frecuencia los beneficios de un proyecto son extremos difíciles de calcular ...En realidad no existe forma exacta de sumar todos los beneficios de un proyecto público Se puede hacer predicciones y estimados más o menos sofisticados pero siempre contienen un gran elemento de incertidumbre".⁴¹ No obstante lo anterior el autor en mención plantea que una vez decidida la realización de un proyecto las consideraciones efectivas del costo son exactamente las mismas que existe en un negocio privado. Este mismo criterio lo siguen Fischer, Dornbusch y Schmaalensee, quienes sostienen que una herramienta analítica para considerar un

³⁷ HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester. "Economía" séptima edición, Prentice Hall- Hispanoamericana, México 1987 p. 646.

³⁸ FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMAALENSEE, Richard. "Economía", MC Graw Hill, México, 1994, p.493.

³⁹ Además de esta rama, existe en economía una serie de reglas para la decisión de los programas y proyectos del gasto público. Para su análisis precisa de nociones básicas de economía y de matemáticas. Remitimos al lector a MUSGRAVE A., Richard y MUSGRAVE B., Peggy. "Hacienda Pública. Teoría y aplicada", para su análisis.

⁴⁰ HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, Ob. cit. p. 647.

⁴¹ Ibidem, pp. 648 y 649.

proyecto público, "es evaluar los beneficios del proyecto y compararlo con sus costos".⁴² Si son mayores los beneficios debe realizarse, concluyen. Pero también debe el Estado tomar en cuenta otra consideración, "el Estado debe adoptar una perspectiva más amplia y tomarla comparando el beneficio social del proyecto con el costo social".⁴³ Pongamos un ejemplo siguiendo a los autores en mención: En los último años en la ciudad de México, se abre la posibilidad de construir un segundo piso al anillo periférico. Actualmente el número de carriles de esta vía de comunicación son insuficientes para el número de habitantes que posee esta gran metrópoli, y existe un gran desperdicio de horas/hombre en los embotellamientos que se dan en esta avenida en horas pico.

"El primer paso del análisis consiste en averiguar los costos anuales del proyecto y sus beneficios"⁴⁴. Los costos del segundo piso del periférico estarían formados , primero por los costos directos de la construcción: la maquinaria, los trabajadores, el concreto, el acero y demás elementos necesarios para tal fin. Pero en un segundo aspecto, sería necesario tener en cuenta otros costos que no se pagan en efectivo. Los principales costos no monetarios se deben al aumento de los embotellamiento que provocarían la maquinaria pesada al utilizar el periférico y las carreteras aledañas durante el número de años que tarde la construcción de dicha obra. El costo de ese embotellamiento, se estima de acuerdo con Dornbusch y Fischer, calculando primero la cantidad total de tiempo adicional que gastarían los automovilistas que viajan por esta vía. El costo de la congestión resultaría de multiplicar el número de horas adicionales por el valor del tiempo de los automovilistas, que suele suponerse que es el salario medio una vez deducido impuestos. Otros costos que se tendrían que considerar del congestionamiento, de acuerdo con los autores, es la gasolina y quizás, alguna estimación de los costos que impondría en otras partes de la ciudad la desviación del tráfico hacia esas áreas, así como las incomodidades que supondría para sus residentes.

Lo anterior fue una parte del análisis, ahora toca la consideración de la otra que son los beneficios. Continuando con los criterios de los autores que han servido como guía teórica de este ejemplo, los beneficios derivados del segundo piso del periférico consisten principalmente en el tiempo que ahorrarían los automovilistas es su transportación de un lugar a otro de la ciudad por medio de esta vía de comunicación. También debe considerarse la eficientización del consumo de gasolina de los coches al poder desplazarse con mayor fluidez y del respectivo beneficio ecológico que esto traería.

Una vez realizado lo anterior hay que sumar los costos y los beneficios de los diferentes años y tomar una decisión. Si los costos son mayores que los beneficios, el análisis económico establece que no debe realizarse el proyecto. Si los beneficios son mayores que los costos, debe realizarse, desde el punto de vista económico.

Pero además debe hacerse la aclaración que tal vez el análisis costo-beneficios, arroje beneficios negativos, pero no importando esto si se consideran los costos sociales y los beneficios

⁴²FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMAALENSEEE, Richard. Ob. cit. p.494.

⁴³Ibidem. p.494.

⁴⁴Ibidem. p.494.

sociales. que traería la realización del proyecto, este podría ser deseable en su realización, por ejemplo si con la construcción del segundo piso al periférico se disminuyeran considerablemente los altos índices de contaminación que padecemos en la ciudad de México. Circunstancia que debe tomarse en consideración al elaborar el presupuesto y destinar las erogaciones del gasto público.

Otro concepto que puede ofrecerse a los legisladores para la votación de un determinado proyecto y la su respectiva partida presupuestaria es el concepto de costo de oportunidad. "El costo verdadero de cualquier proyecto público (al igual que de cualquier proyecto privado) no son los dólares que cuesta sino los proyectos alternativos que no se pueden llevar a cabo debido a que se han comprometido los recursos para el primero".⁴⁵ Heilbroner y Thurow, consideran que los costos de oportunidad son difíciles de aplicar a los proyectos públicos, debido a que los rendimientos procedentes de estos proyectos, incluyen muchas ganancias no monetarias, y que por tanto en la práctica la mayoría de los legisladores consideran las apropiaciones de cada año en términos de los aumentos o disminuciones marginales a los compromisos ya existentes. Así del análisis anual de las erogaciones del gasto público federal, se puede comparar si se aumenta o disminuye un determinado ramo dependiendo la utilidad para la nación que resulte de dicha comparación. Para así considerar la aprobación de nuevos aumentos o disminuciones en ese ramo.

El concepto de costo de oportunidad nos brinda otra pauta para un presupuesto eficiente. esta es la idea de los costos ocultos, gastos que se han hecho en el pasado y que ya no se puede cancelar"⁴⁶. Supongamos que decidimos darle luz verde al proyecto de la construcción del segundo piso del periférico, y que ya vamos a la mitad de las obras. Pero es necesario tomar la decisión de continuar con el proyecto o abandonarlo. En este punto de acuerdo con los autores citados en este párrafo, el legislador no retrocederá a revisar si el proyecto debió o no haberse comenzado, ya que el dinero gastado en el mismo está irremediablemente perdido. La pregunta importante es si el costo que falta quedará justificado por los beneficios o los ingresos que se espera producirá en definitiva. Así un legislador puede lamentar haber votado a favor del proyecto público, pero él sensatamente votará por terminarlo si los costos restantes quedan justificados por los beneficios totales que se recibirán y si no son justificables será mejor votar en contra de la terminación de dicho proyecto. A menos, que en este último caso dicho legislador vote por que se termine dicho proyecto para así tener que evitar reconocer que tuvo una mala decisión, en la votación inicial del mismo.

Como observamos, las votaciones de los legisladores para la aprobación de los presupuestos de egresos, no siempre son las más efectivas aún contando con toda la información económica que permita realizar las consideraciones de viabilidad. A decir de Heilbroner, muchas personas observan con desconfianza como el sector público distribuye sus recursos. Sin embargo, todas estas consideraciones, nos sirven para recordar que el proceso de votación es un mecanismo racionalizado sustituto. "Los abusos del mecanismo de votación pueden ser muchos y sus problemas

⁴⁵ HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, Ob. cit. p. 649.

⁴⁶ Ibidem, p.649.

difíciles, pero no obstante, la votación es la forma en que una democracia racional su producción pública, de mismo modo que el gasto es la forma en que un sistema de mercado racional su producción privada. Antes de enfadarnos demasiado, indignados por los inconvenientes del proceso de votación, señalando desperdicio en los programas gubernamentales, etc., debemos recordar las desigualdades que ocurren en las decisiones en el racionamiento privado".⁴⁷ El mecanismo de mercado tiene enormes potencialidades pero desde luego no es perfecto. Por consiguiente concluye el autor, todos los sistemas de mercado tienen que tener sus contrapartidas y complementos públicos. Por tanto el ejercicio de la voluntad política es también fundamental para la supervivencia de la sociedad.

3.2.3. Ejecución. El gasto público federal, que ha servido como objeto de estudio, para conocer el proceso vital del presupuesto o ciclo del presupuesto, se basa en el presupuesto de egresos de la federación que se formula con apoyo en los programas institucionales.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprende, de conformidad con el artículo 160. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las previsiones de gasto público que habrán de realizar el Poder Legislativo, el Poder Judicial, La presidencia de la República y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Además este presupuesto de egresos comprende en un capítulo especial, las previsiones de gasto que habrán de realizar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en el que el fideicomitente sea el Gobierno federal o algunos de las empresas de participación estatal mayoritaria o los organismos descentralizados.

En este orden de ideas una vez que ha sido aprobado por la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación, pasamos a la tercera etapa de su proceso evolutivo, que es la ejecución o ejercicio del mismo. En el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se da el criterio para conocer que comprende la ejecución del gasto público. Así en su artículo 39 se dice: "El ejercicio del gasto público federal comprenderá el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados." Este ejercicio del gasto público federal, debe efectuarse con base en los calendarios financieros y de metas, que elaboren las entidades y que deben estar aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito público. Y además con las normas y lineamientos que dicte la secretaria en mención.

Pero ¿quien recibe y maneja los fondos de las distintas entidades? la respuesta la encontramos en la ley mencionada que rige al gasto público. En su artículo 26 se describe a los órganos encargados de esta tarea. Así, para la Presidencia del República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; es la Tesorería de la Federación, por sí o a través de sus diversas oficinas, quien efectúa los cobros y los pagos correspondiente a cada una de las entidades arriba descritas.

⁴⁷Ibidem. p. 650-651.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectúan por conducto de sus respectivas tesorerías. De igual forma será a través de los propios órganos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal., los que reciban, manejen y hurán los pagos respectivos, en el ejercicio del gasto público federal. Pero en todos los casos la ministración de fondos correspondientes será autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Así vemos que el ejercicio del presupuesto y por consiguiente del gasto público, sigue una serie de reglas; en caso de no cumplirse las mismas existen organismo fiscalizadores que cuidan que la ejecución del gasto público federal, se realicen con transparencias y con apego a la ley. Esto da el nexo para entrar a la última fases o etapa del ciclo del presupuesto que es el control.

3.2.4. Control. "Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la ley de ingresos y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido"⁴⁸ Este control se realiza en dos ámbitos: el control administrativo y el control legislativo.

A) Control administrativo lo realiza primeramente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que de acuerdo con el artículo 5o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entre las facultades de dicha Secretaría esta el control y evaluación del gasto público federal. Este control y evaluación, de conformidad con el artículo 130 del Reglamento de la ley citada, comprende una serie de acciones, las cuales son:

I. La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones;

II. El seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, y

III. La medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

La fiscalización, el seguimiento y la medición arriba enunciados, se realizarán en la forma siguiente :

1. En reuniones entre la Secretaría y las entidades coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades coordinadas; y entre las Secretaría y entidades no coordinadas, en plazos que no sean mayores de un bimestre;

2. En reuniones entre las entidades coordinadoras de sector y entidades coordinadas, en los mismos términos de la fracción anterior;

3. Mediante visitas y auditorías que se efectúen en los términos del capítulo II del reglamento.

4. Por medio de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas que determine la Secretaría. (art. 132 regl. cit.)

⁴⁸FRAGA M., Gabino. Ob. cit. p384.

En estos momentos nos surge la inquietud de saber, ¿para que sirven estos mecanismos de control y evaluación? Pues bien, mediante las diversas reuniones, las visitas y las auditorías, así como por medio del sistema de realizaciones financieras y metas, surgen conclusiones, informes y dictámenes; que servirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las entidades, para según sea el caso, efectuar las actividades que enumera el artículo 133 del reglamento, que son las siguientes:

I.- Aplicación de medidas correctivas a las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del gasto público federal;

II.- Adecuaciones presupuestarias;

III.- Financiamiento de las responsabilidades que procedan, y

IV.- Determinación de las previsiones que constituyen una de las bases para la programación-presupuestación del ejercicio fiscal siguiente.

Ahora bien, las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito público, los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de la contabilidad de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que dicha Secretaría consolide dichos estados financieros y formule en su oportunidad la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación a la Cámara de Diputados. De igual forma, los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen la obligación de remitir al Presidente de la República los documentos antes citados, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal. Tal como se ordena en el artículo cuarenta y tres de la ley arriba citada.

Un segundo organismo administrativo que controla y evalúa al gasto público federal es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Sus facultades le devienen desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así en su artículo 39, se dice que entre los asuntos que podrá conocer la SECODAM, está el "organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos". (Fracción I). Además tiene facultades para vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio fondos y valores (frac. V ley.cit.)

Para lograr estos fines la SECODAM puede realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas. (frac. VII). Estas son algunas de sus facultades que consideramos como las más importantes, fueron hechas con el fin de mostrar en términos generales la competencia de dicha

Secretaría, para un estudio mas detallado remitimos a los ordenamiento jurídico citados con anterioridad a lo largo del presente capítulo.

B) Control Legislativo. El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Estas pueden clasificarse, según el criterio del maestro Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, en tres grupos:

- a) Políticas. (fracción I).
- b) Hacendarías. (fracciones II, III, y IV).
- c) Judiciales y administrativas. (fracciones V, VI y VII).⁴⁹

Este mismo criterio sigue Manuel González Oropeza, al considerar que "las fracciones II, III y IV se refieren a las facultades hacendarías"⁵⁰ y propone que estas merecerían fusionarse en una sola o mejor, suprimir las dos primeras fracciones, para dejar vigente la fracción IV, que por extensa, es explícita en sí.

De acuerdo con el autor en mención, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ha tenido bajo su cargo el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta función, ejercida en principio por los integrantes de la Comisión, tuvo que depositarse, debido a su especialización y complejidad, en un órgano u 'oficina' como designa la fracción III al referirse al libre nombramiento de sus jefes y empleado por la Cámara de Diputados. Estas funciones "deben organizarse con las atribuciones del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73 constitucional fracción VII) a través de una ley de ingresos que anualmente se tendrá que aprobar; así como con la facultad del Ejecutivo federal para instrumentar la planeación en todas sus vertientes, de acuerdo al artículo 26 constitucional. De esta manera, el presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual daría una preeminencia a la Cámara de Diputados sobre el propio Congreso, el cual expide la Ley de Ingresos, y frente al poder Ejecutivo federal. La obligatoriedad del Presupuesto de egresos de la Federación se determina en el artículo 126 constitucional".⁵¹

Una vez ejercido el presupuesto de egresos, y por consiguiente el gasto público federal, debe ser presentada por el Presidente de la República la cuenta pública de año anterior, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien turnará las misma a la Cámara de Diputados y esta a su vez a la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto se desprende del párrafo sexto del citado artículo al decir: "La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio" Pero, dado el supuesto de que esta fuera presentada, después de concluido el segundo periodo de sesiones de acuerdo con lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Constitución Federal, durante el receso del Congreso de la

⁴⁹RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, "Mexicana: esta es tu Constitución" Octava edición, Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, México, 1993, p. 217.

⁵⁰GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Comentario al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada." Departamento del Distrito Federal, México, 1990., pp. 314.

⁵¹GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: Ob. Cit. p. 314.

Unión, se constituye la Comisión Permanente del Congreso, quien dentro de sus funciones esta (artículo 79 constitucional fracción III): el "resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones."

Soló se podrá ampliar el plazo para presentar la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. (párrafo VII, del art. 74 constitucional)

La Oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda procederá a la revisión de la cuenta pública, la cual de acuerdo con el párrafo cuarto y quinto, fracción IV, del artículo 74 constitucional, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley. Esta oficina, "al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o, en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados."⁵²

En nuestro sistema político mexicano la facultad hacendaria de control sobre el gasto público que tiene la Cámara de Diputados, representa un signo de democracia, división y control entre los poderes. Así lo consideran Emilio Rabasa y Gloria Caballero al comentar sobre esta facultad: "Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe, tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos, como la forma ordenada y clara en que se efectuará el gasto público. Por eso, es facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar la cuenta pública"⁵³ Esta función revisora de la cuenta pública es, sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del propio Poder Legislativo, la cual debe aplicarse realmente en la práctica, a fin de llevar un control real y transparente de las Finanzas del Estado Mexicano.

3.3. Evolución y estructura del gasto público Mexicano.

3.3.1. Evolución del gasto público mexicano. Cuando analizamos el cuadro 3.1, en el presente capítulo observamos la tendencia creciente del gasto público programable en los últimos años. En aquella, ocasión se analizó un periodo de 1985 a 1994, en el cual todavía no se presentaba la crisis de enero de 1995. Cuando se dio la crisis económica en mención el gobierno tuvo que tomar medidas macroeconómicas, entre las cuales se encontraba la reducción y control del gasto público.

⁵²Ibidem, p.314.

⁵³RABASA, Emilio y CABALLERO Gloria, Ob. cit. p.217.

"De conformidad con la estrategia establecida, se disminuyó el gasto público programable corriente de carácter prescindible, sin menos cabo de la oportunidad y eficiencia en el desempeño de la función pública; se revisó la política de transferencias, con la finalidad de lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso y concentrar los beneficios en los núcleos de población más necesitados; y se redefinió el programa de inversión pública, dando prioridad a los proyectos con elevado impacto social y los asociados con la provisión de insumos estratégicos"⁵⁴

El Gasto Público, como hemos mencionado es un instrumento de la política fiscal de un Estado. Por tal motivo no es posible su reducción, sobre todo en tiempos de recesión económica, porque disminuye la demanda agregada. En el caso de México, como observamos en el párrafo anterior, existió una disminución del gasto corriente, lo cual es justificable si se trata de reducciones tendientes a eficientizar y dar eficacia a la Administración Pública. Lo que no hubiera sido justificable es hacer reducciones en rubros tales como transferencias y subsidios, sin tomar en cuenta el impacto social que esto acarrearía, toda vez que la disminución en estos rubros, reduce el ingreso de las familias más necesitadas de la comunidad. Pero como pudimos apreciar esta situación no se dio en el caso México, ya que la reducción del gasto público programable tuvo como finalidad lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso. "Protegiendo a las principales metas de desarrollo social y de inversión productiva."⁵⁵

No debemos olvidar que una de las funciones básicas del Estado es la de garantizar un nivel de vida adecuado para su pueblo y que el gasto social coadyuva al logro de esta función. Por eso es importante siempre tener presente el impacto social que trae aparejado, la toma de decisiones de incrementos o disminuciones en el gasto público. Y sobre todo en un país como lo es México, en donde su régimen constitucional es de Economía Mixta, tendiente a la protección de los derechos sociales.

3.3.2. Estructura del gasto público mexicano. A lo largo del capítulo hemos estudiado la estructura jurídica de los presupuestos de egresos y por consiguiente del gasto público. Atendiendo al sistema de gobierno que existe en nuestro país, centramos el análisis del gasto público en el nivel federal. Vimos a través de la Constitución de la Federación y de los ordenamientos secundarios, las diversas etapas y subetapas en las que se realiza el ciclo vital del presupuesto. Ahora para concluir con el presente capítulo, señalaremos las reglas fundamentales que presiden la estructura del presupuesto⁵⁶, y por consiguiente del gasto público. Estas reglas constituyen también las características jurídicas del mismo.⁵⁷

a) Universalidad. Don Gabino Fraga al referirse a esta regla dice: "la universalidad del presupuesto consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él. El precepto legal

⁵⁴Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, 1995" (Resultados Generales), Estados Unidos Mexicanos, p. 1

⁵⁵Ibidem, p. 53

⁵⁶FRAGA, Gabino: Ob. cit. p. 374.

⁵⁷WITKER V.J.: "Introduc..." p.92

que la establece es el artículo 126 constitucional..."⁵⁸ El citado artículo ordena, que todo el universo de gastos que realice el Estado, deben estar dentro del presupuesto de egresos o en una ley posterior. Al respecto tenemos la opinión de Federico Quintana, quien comenta al respecto siguiente: "... el artículo 126 constitucional prohíbe expresamente hacer pago alguno que no esté comprendido en el propio presupuesto o determinado por una ley posterior; lo que revela que el Constituyente trató de evitar la imprevisión en el gasto público"⁵⁹

b) Unidad. Esta regla o característica jurídica del presupuesto como la denomina el maestro Jorge Witker, "Consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado y un documento único e indivisible".⁶⁰ Esta regla tiene una previsión para el caso de tener la necesidad de erogar recursos no contemplados en el Presupuesto de Egresos, podrá contemplarse en una disposición que se apruebe con posterioridad. Así, a decir del maestro Fraga, esta regla no es absoluta, pues el mismo artículo 126 constitucional previene que un gasto no sólo en el presupuesto puede adoptarse, sino también en una ley posterior.

c) Especialidad o especificación de gastos. La especialidad significa "que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado"⁶¹ El ejecutivo de acuerdo con el Dr. Witker está obligado a realizar erogaciones sancionadas de acuerdo al presupuesto con las especificaciones de los gastos detallados en el mismo, aprobados por la Cámara de Diputados. La finalidad de esta regla de acuerdo al criterio de Fraga Magaña, es no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.

d) Anualidad. Esta regla se deriva del artículo 74, fracción IV, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a la facultad hacendaria de la Cámara de Diputados, de examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las próximas reglas o características del presupuesto, las estudiaremos siguiendo al maestro Jorge Witker.

e) Competencia exclusiva del Estado para su formación, aprobación y ejecución. En su oportunidad analizamos a fondo el proceso vital del presupuesto, en donde observamos las distintas autoridades que participan en él, tanto administrativas como legislativas y judiciales y los distintos ordenamientos jurídicos que lo norman.

f) Principio de legalidad, tanto en materia de gastos como de ingresos.

⁵⁸FRAGA, Gabino: Ob. cit. p 374.

⁵⁹QUINTANA, ACEVES, Federico. Comentario al artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*." Departamento del Distrito Federal, México, 1990.p. 562.

⁶⁰WITKER V.J.; "Introducción..." p.92

⁶¹FRAGA, Gabino: Ob. cit. p 374

g) "El presupuesto de egresos es de naturaleza jurídica compleja, ya que al mismo tiempo puede ser una ley material o ley formal, o un acto administrativo aprobado por el Congreso"⁶². Aunque a nuestro criterio es un acto legislativo tanto en sentido formal como material. Toda vez que formalmente es un acto emanado del poder legislativo. Además en un criterio material, claro que es un acto creador de efectos jurídicos colectivos, toda vez que el gasto público, es un instrumento que utiliza el Estado para participar en la economía, y por consiguiente en la vida de su población.

h) Principio de no afectación de recursos. Esta característica de acuerdo con lo expresado por Jorge Witker, tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación. Salvo las aportaciones de Seguridad Social, que son contribuciones que son recaudadas, para ser dirigidas a organismo al cual pertenecen.

Hasta aquí hemos estudiado al primero de los elementos integrantes de la políticas fiscal que es el gasto público. En el próximo capítulo veremos al segundo de estos elemento que son los Ingresos Públicos, mediante los cuales tiene el Estado una participación activa dentro de la vida económica del país.

⁶²WITKER V.J.J.: "Introducción" p.92

CAPÍTULO 4. INGRESOS PÚBLICOS.

Toca turno para analizar el segundo de los elementos de la política fiscal, "los ingresos públicos". El Estado participa en la economía por medio de sus gastos, -como hemos visto en el capítulo anterior-, pero esta erogación de recursos, tiene aparejada la forma en como se obtendrán los mismos. Las finanzas públicas al estudiar los referente a la hacienda pública, probé de los elementos necesarios para conocer las actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado. Así los estudiosos del las Finanzas Públicas y desde un aspecto jurídico del Derecho Financiero, han dedicado arduo trabajo para comprender el fenómeno de los ingresos públicos y sus repercusiones en la vida de un país. Aunque algunas de las veces, los análisis realizados se encuentran hasta cierto punto incompletos por la aplicación rigurosa, ya sea del método puramente jurídico o del puramente económico, ignorándose así la complejidad de los fenómenos en la práctica y el hecho de que un mismo problema tiene un aspecto jurídico, económico, político y sociológico, a la vez. No obstante lo anterior, existen autores que ya han considerado esta complejidad y han ampliado su objeto de estudio. Nosotros trataremos de explicar a los ingresos públicos, tal y como lo hemos estado realizando a lo largo del presente trabajo, desde un punto de vista jurídico-económico, a fin de entender mejor a dicho fenómeno.

4.1. Conceptos, fuentes y clasificación de los ingresos públicos.

4.1.1. Conceptos. Al analizar al gasto publico, comprendimos que existe una relación normativa entre éste y los ingresos públicos. Todo gasto tiene que ser respaldado mediante un ingreso, mientras que todo ingreso encuentra legitimidad en el gasto. De esta forma los concepto de gasto e ingresos públicos, se encuentran vinculados y se complementan mutuamente. En el capítulo anterior, conceptualizamos al gasto público en un aspecto general como las erogaciones que con facultad de las leyes realizan los órganos del estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos. Ahora bien, dado que los gastos públicos deben de tener una fuente de recursos para financiarse , y esta fuente son los ingresos públicos, ambos deben de tener la misma finalidad, que es el logro de los objetivos y fines que consagran las constituciones de los países, ya que teóricamente en ellas se plasma la voluntad del pueblo que es el elemento más importante del Estado, en el caso de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal forma que podemos concebir a los ingresos públicos, como aquellos recursos que con facultad de las leyes obtienen los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos. De esta forma seguimos el mismo criterio del maestro Carlos Giuliani Fonrouge en cuanto a la consideración de la relación ingreso-gasto. El citado autor define a los ingresos públicos en sentido lato como "las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en

dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social¹.

Creemos que cabe al respecto de la definición de los ingresos públicos un sentido estricto, para lo cual coincidimos con la definición que establece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al considerar a estos como "la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas"².

4.1.2. Fuentes de los Ingresos Públicos. Las fuentes de los recursos que obtiene el Estado, la estudiaremos desde dos ópticas, la económica y la jurídica, aunque cabe hacer la aclaración de que existe un vínculo entre ambas. Ya que el aspecto jurídico da el marco legal para la obtención de los recursos de las diversas fuentes económicas.

Las fuentes económicas de los ingresos públicos son de muy diversa naturaleza, dependiendo de la organización política del estado y su participación en la vida económica de dicho país. Así tenemos Jacinto Faya Viesca que al respecto comenta: "Los medios de que el Estado dispone para obtener recursos son muy variados, existiendo algunas modalidades, según se trate de un Estado de corte liberal o, en su caso, de un Estado con marcada intervención de los procesos económicos y sociales."³ El autor en mención considera como medios formales para la obtención de recursos los siguientes: impuestos, tasas públicas, contribuciones especiales, empréstitos, operaciones de tesorería y rentas de su patrimonio y de servicios. La consideración de las fuentes de los ingresos público dan la pauta para su clasificación, aspectos que retomaremos en el siguiente punto, por el momento diremos que dado la evolución de la hacienda pública, la consideración de la fuente de financiamiento ha variado en la historia. Así al respecto Carlos Giuliani Fonrouge comenta, "los ingresos provenientes del dominio constituyeron en la antigüedad la principal fuente de recursos, pero perdieron significación financiera a partir del siglo XIX en que fueron reemplazados por otros medios, principalmente por los tributos y los empréstitos."⁴ Este mismo criterio lo contempla Jacinto Faya, al considerar que la composición y la fuente del financiamiento de los gastos públicos ha variado en la historia, teniéndose una evolución, toda vez que en la antigüedad, prácticamente hasta el siglo XIX, la fuente de financiamiento de los gastos del estado provenían fundamentalmente del dominio público. A medida que avanzaron las sociedad, la estructura financiera dominical fue cediendo ante nuevas formas de financiamiento, como fueron los tributos y empréstitos.

Por su parte Richard y Peggy Musgrave, consideran como fuente de ingresos los impuesto, las tasas y los empréstitos. "los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente. Los empréstitos implican una

¹GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero" V. I. Ediciones De Palma. Argentina. 1970. p199.

²INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "El ABC de las Finanzas Públicas". INEGI. Aguascalientes. 1994. p. 5.

³FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas". Porrúa S.A. México. 1981. p. 81

⁴GIULIANI FONROUGE, C. M: Ob. cit. p.199.

retirada de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fecha futura y de pagar intereses en el interin. Los impuestos son obligatorios, mientras que las tasas y los empréstitos implican transacciones voluntarias. De estas tres fuentes, son los impuestos los que proporcionan la mayor parte de los ingresos."⁵

De lo anteriormente expresado, podemos obtener algunas de las principales fuentes de los ingresos públicos, primero aquellas fuentes que proveen de recursos procedentes de las contribuciones; segundo las fuentes que proveen recursos procedentes de créditos al estado tanto internos como externos; y tercero las fuentes que proveen recursos procedentes del patrimonio de la nación tanto público como privado.

Estas fuentes son consideradas en los distintos ordenamientos jurídicos, que sirven como fuentes de derecho en la actividad financiera del Estado, en sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

El ordenamiento jurídico a nivel federal que determina los ingresos públicos es la "Ley de Ingresos", se le ha denominado también presupuesto de ingresos. En ese documento legal a decir de Doricela Mabarak, "se incorporan todos los conceptos por los que el estado tendrá derecho a percibir determinadas cantidades durante el ejercicio fiscal, así como las características bajo las que se van a percibir dichos ingresos."⁶ Este documento legal que faculta a los órganos de estado en materia de hacienda pública, autoriza al gobierno federal para recaudar en un año determinado los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos planteados en la Constitución. En él se contienen por lo general "una mera lista de 'conceptos' por virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujetos, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con la leyes en vigor."⁷

Conjuntamente y sin excluirse existen al lado de la Ley de Ingresos, otras normas que regula la actividad hacendaria de la Federación, esto ya ha sido considerado por el maestro Gabino Fraga, sólo que circunscribiéndolo únicamente al ámbito de los impuestos; sin embargo podemos sostener que puede ampliarse a los demás ingresos públicos. Así el eminente jurista dice: "en materia de impuesto existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse, pero en el concepto de que cuando la decisión es en el sentido de que el impuesto se siga causando en la forma de alguna de las disposiciones de la primera clase, que estén en vigor al expedirse la ley de ingresos, sólo se hace referencia a ella en los términos explicados anteriormente."⁸

⁵MUSGRAVE A., Richard y MUSGRAVE B., Peggy, "*Hacienda Pública. Teoría y aplicada*", Mc. Graw Hill, España, 1992, p. 256

⁶MABARAK CERECEDO, Doricela, "*Derecho Financiero Público*"; Mc. Graw Hill, México, 1995, p.16.

⁷GARZA, Sergio Francisco de la; "*Derecho Financiero Mexicano*", 17^a. edición, Porrúa, México, 1992, p. 109.

⁸FRAGA M. Gabino, "*Derecho Administrativo*"; p. 360.

De esta forma, concluye el maestro Fraga, la ley de ingresos es del tipo que contiene un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal y al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto.

La elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos, tiene un fundamento constitucional, el cual analizaremos a continuación. Además, esta contemplado en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley General de Deuda Pública y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dentro del marco constitucional tenemos que corresponde al Ejecutivo Federal, la elaboración y presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos, tal como se desprende del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece además que dicha iniciativa de ley, debe presentarse ante la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su cargo, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público. A decir del maestro Sergio Francisco de la Garza, "La iniciativa del Ejecutivo contiene una exposición de motivos en la que se resumen las consideraciones de orden económico y de política fiscal que los inspiran".⁹

Ahora bien la discusión y aprobación de la ley de ingresos por mandato constitucional debe iniciarse en la Cámara de Diputados, tal como se desprende del inciso h, del artículo 72 de la Constitución Federal, en el cual se dice: " la formación de la leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, ... todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". Este criterio es aceptado por la doctrina en general, así el maestro De la Garza, considera que a diferencia de la mayoría de las leyes, cuya discusión puede iniciarse en cualquiera de las cámaras, la Ley de Ingresos debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados y su discusión y aprobación debe preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, así, la Ley de Ingresos debe ser aprobada por ambas Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

El maestro Fraga, en su libro intitulado "Derecho Administrativo", hace una consideración de carácter económico al remarcar la necesidad de observar las consecuencias de está ley en la vida de la Nación, así establece que "para la expedición de la Ley de Ingresos es necesario no solamente el procedimiento técnico de la elaboración legislativa tal como está prevista en las disposiciones constitucionales, sino que se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos."¹⁰ Algunas de las consideraciones de carácter económico que se deben tomar en cuenta al aprobar la ley de ingresos las trataremos más adelante en el presente capítulo.

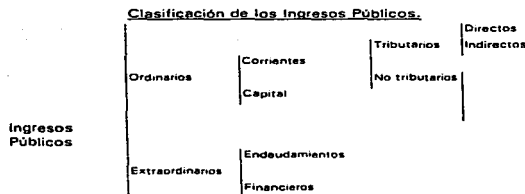
⁹GARZA, Sergio Francisco de la; Ob. cit. p. 113.

¹⁰FRAGA M. Gabino; Ob. cit.: p.362.

4.1.3. Clasificación de los Ingresos Públicos. Carlos Giuliani Fonrouge al referirse a la clasificación de los ingresos públicos hace la siguiente afirmación: "la clasificación de los recursos estatales ha preocupado a los autores que los han encarado desde diversos puntos de vista, lo que explica la diversidad de criterios aplicados y por cierto que ninguno de ellos resulta exento de crítica, por lo cual y en razón de su relatividad, debe considerárselos con reservas"¹¹, no obstante la advertencia que hace el autor anteriormente citado, en el presente trabajo seguiremos la clasificación que hace el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática¹², por considerarla de orden práctico.

Podemos presentar dicha clasificación con el siguiente esquema:

Esquema 4.1



Primeramente se clasifica a los recursos del Estado en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios, son aquellos que provienen de fuentes normales y son percibidos en forma regular por el estado. Ernesto Flores los define como "aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios (Cossa)¹³ Mientras que los ingresos extraordinarios son aquellos que percibe el sector público de manera irregular o complementaria y que se identifica con el financiamiento, el endeudamiento o el empréstito en los mercados de capitales. Estos recursos extraordinarios se "perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc."¹⁴ Siguiendo este criterio Doricela Mabarak, considera que en el supuesto de que se tenga que obtener recursos extraordinarios, se tendrá que proyectar y ejecutar dentro del propio ejercicio fiscal, un programa extraordinario tendiente a la obtención de dichos ingresos, los cuales cesan en su aplicación cuando desaparece la causa que originó su implantación, aunque con frecuencia -continúa la autora- en la práctica, una vez que se han implantado esos ingresos extraordinarios y probado su

¹¹GIULIANI FONROUGE, C. M.; Ob. cit. p.199.

¹²INEGI; "El ABC de las Finanzas..."; p.5.

¹³FLORES ZAVALA, Ernesto; "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; trigésima edición, Porrúa, México, 1993, p. 23.

¹⁴FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.; p. 23

eficacia, se transforman en ingresos ordinarios, así en la historia financiera de cada país se encuentran numerosos casos y ejemplos de ingresos que se crearon con el carácter de extraordinarios y que posteriormente, por su definitividad, se transformaron en ingresos ordinarios.

Esto último es de acuerdo con Carlos Giuliani, lo que hace objetable esta clasificación, toda vez que dependiendo de la concepción de las finanzas que tenga el Estado, dependerá la consideración de dar el calificativo de ordinarios o extraordinarios a los ingresos públicos; así "según la normalidad o accidentalidad del ingreso, los recursos han sido divididos en ordinarios y extraordinarios, pero este criterio corresponde a análoga clasificación de los gastos y merece el reparo enunciado a su respecto: recursos que antes eran calificados como extraordinarios o excepcionales - v.g., el empréstito-, han llegado a ser ordinarios en las finanzas modernas, de manera que la diferencia carece de significación."¹⁵ Así, "para los hacendistas clásicos los empréstitos no constituían una forma normal de financiamiento, por lo que podrían no constituir auténticos recursos para el Estado y máxime que circunscribían los modos y fines de los empréstitos dentro de marcos muy limitados. En cambio, para los hacendistas modernos, los empréstitos públicos constituyen auténticos recursos patrimoniales, siendo una manera normal de que el estado dispone para allegarse recursos, negando esta tendencia el carácter de instrumento excepcional a todo recurso proveniente del empréstito. En México, los empréstitos públicos y los recursos de tesorería son un medio normal de que el estado se vale para obtener el suficiente dinero que le permita estructurar saludablemente su política de ingreso y de gasto"¹⁶ No obstante esta objeción, es viable dicha clasificación por dar un marco amplio, en el sentido de comprender al universo de posibilidades de captación de recursos por parte del Estado.

Los ingresos ordinarios, como podemos observar en el esquema 4.1, están constituidos por ingresos corrientes y de capital.

Los ingresos corrientes ordinarios, "son las percepciones propias de la actividad estatal."¹⁷ Por su parte los ingresos de capital, son definidos por el INEGI, como la percepción que obtiene el sector público por la realización de operaciones que no corresponden a sus actividades de derecho público o de la producción de bienes y servicios para el mercado, sino que se derivan de la venta de algunos bienes de su patrimonio, generalmente provenientes del remate de sus activos físicos patrimoniales.

Los ingresos corrientes, se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros también son conocidos como impuestos y tienen carácter de coercitivos unilaterales y generales. Los que a su vez se dividen en impuestos directos e impuestos indirectos; "los primeros afectan directamente al ingreso y los segundos al consumo, ventas y/o al gasto."¹⁸

En cuanto a los ingresos no tributarios son aquellos que tiene la característica de ser bilaterales, toda vez que tienen contraprestación, es decir, se recibe a cambio del pago un bien o un

¹⁵GIULIANI FONROUGE, C. M. Ob. cit. p.200

¹⁶FAYA VIESCA, Jacinto, Ob. cit.; p.82

¹⁷INEGI: "El ABC de las Finanzas"; p.5.

¹⁸Ibidem; p. 5

servicio. Ahora bien, algunos autores y entre estos el INEGI, le dan la característica de no tener el carácter coercitivo; pero estos se desvirtúa cuando al analizar el código fiscal, éste les da el carácter de crédito fiscal, teniéndose así la facultad económica coactiva para el su cumplimiento forzoso.

Conforme al Código Fiscal de la Federación vigente de 1981 reformado en diciembre de 1985, los ingresos del Estado se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, los que se definen de la siguiente forma:

Son impuestos las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

Son aportaciones de seguridad social las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Son contribuciones de mejoras las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por la obras públicas.

Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismo descentralizados y las empresas de participación estatal.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado de la federación.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, da el catálogo de los diferentes ingresos que percibirá el Estado Mexicano. En el se describen nueve apartados y sus correspondientes subapartados. A continuación se muestra en el cuadro 4.1, las cantidades de cada uno de estos y su porcentaje respecto del total de ingresos públicos.

Cuadro 4.1

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN .		
EJERCICIO FISCAL DE 1996		
MILLONES DE PESOS		
CONCEPTO	CANTIDAD	%
I. Impuestos	236.300.70	42.68
II. Aportaciones de Seguridad Social	44.610.00	8.06
III. Contribuciones de mejoras	0.40	0.00
IV. Derechos	88.933.30	10.06

V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	292.40	0,05
VI. Productos	5.989.50	1,08
VII. Aprovechamientos	32.136.00	5,80
VIII. Ingresos derivados de Financiamiento	12.988.10	2,35
IX. Otros Ingresos	132.467,60	23,92
TOTAL	563.318,00	100,00

Fuente: Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996.
Publicada en el Diario Oficial del día jueves 14 de diciembre de 1996.

Como puede apreciarse el rubro de impuestos es el de mayor importancia porcentual respecto de los recursos estatales para el ejercicio de 1996, teniendo 42.68 puntos porcentuales. Seguido por el concepto: Otros Ingresos con aproximadamente 24 por ciento, comprendiéndose en este último los ingresos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

4.2 Principios tradicionales de la tributación.

A lo largo del estudio de las finanzas públicas, diversos tratadistas han observado los fenómenos económico-jurídicos que se dan en relación a los diversos ingresos del Estado. De esta observación, han concluido teorías que al aplicarse en distintos contextos en el mundo fáctico, se han convertido en principios. Así tenemos, los principios de la tributación, postulados por Adam Smith y Adolfo Wagner. Estos principios han servido de base para la mayoría de la legislación actual en materia tributaria. Algunos de ellos permanecen igual que como fueron pensados por sus creadores, algunos otros han evolucionado conjuntamente con la humanidad y muchos de los principios que posteriormente se han elaborado tiene como sustento dichos postulados.

Tanto la doctrina económica, como la doctrina jurídica reconocen la importancia de dichos principios. Así a comenta Ernesto Flores Zavala respecto de los mismos: "El economista inglés Adam Smith, en su libro *Wealth of Nations*, que constituye una de las obras clásicas de la literatura económica, dedicó su libro V al estudio de los impuestos y estableció cuatro principios fundamentales, de los que, por un análisis o desarrollo posterior, se han derivado otros. Estos cuatro principios se han llamado de justicia, de certidumbre, de comodidad y de economía."¹⁹ Estos principios si bien ha sido elaborados en función de los impuestos pueden ser aplicados a los otros ingresos. Este criterio lo sigue Raúl Rodríguez, toda vez que "los principios teóricos a propósito del establecimiento de los impuestos, principios que aunque originalmente se han pensado en función de los impuestos, ya que ésta es la figura tributaria más estudiada, con ligeras adaptaciones se aplican en general para todos los tributos."²⁰ A continuación analizaremos cada uno de estos principios:

¹⁹FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.: p. 133.

²⁰RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; *"Derecho Fiscal"*, Segunda edición, Harla, México, 1986 p. 61.

I.- Principio de Justicia. "Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observación o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos"(Smith)²¹

De acuerdo con la doctrina este principio ha dado la pauta para dos principios o reglas, estas son: el de generalidad y el de uniformidad.

El principio de generalidad quiere decir, de acuerdo con Flores Zavala, "que todos deben

pagar impuestos, o en términos negativos, que nadie debe estar exento de la obligación de pagar impuestos"²². No obstante lo anterior, existen limitaciones a esta obligación, que van directamente ligadas con la capacidad de pago. "Como excepción sólo habrán de eliminarse aquellas personas que carezcan de capacidad contributiva o, dicho en las palabras de Adam Smith, capacidad económica. Se entiende que posee capacidad contributiva la persona que recibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia, o sea, cuando los ingresos rebasan las cantidad que son indispensables y suficientes para que una persona y su familia subsistan".²³

Los hacendistas británicos del siglo XIX, al analizar este primer principio smithiano hicieron una diferenciación entre el principio de la capacidad de pago y el principio del beneficio, ya que Adam Smith consideraba implícito en la capacidad de pago, el beneficio. "John Stuard Mill rompería este difícil equilibrio separando, de un parte, el principio del beneficio o del interés, y de otra, el de capacidad de pago."²⁴ Esta separación de principios dio pauta para obtener una imposición progresiva, considerándose así las desigualdades económicas de la sociedad, y el principio del sacrificio. Así, el principio que consagra la contribución de acuerdo con la capacidad del contribuyente, debe identificarse con el principio de igualdad de sacrificio, ya que el sacrificio que harán las personas con mayores recursos será menor que el que tendrán que hacer las personas de escasos recursos, por que para estas últimas, el hecho de contribuir significa, la reducción más marcada de su ingresos y la insatisfacción de sus necesidades primarias. Es decir el sacrificio que realizan las personas de mayores recursos se traduce en tener que reducir el número de días a vacacionar en Las Vegas o en Montecarlo, o bien el tener que cambiar de automóvil cada dos años en lugar de cada año. En cambio cuando nos encontramos, sobre todo en una economía subdesarrollada o en vías de desarrollo como lo es México, el sacrificio que realizan las personas de escasos recursos para pagar los impuestos tanto directos como indirectos, es mucho mayor, ya que implica, el dejar de

²¹SMITH, Adam.; "Wealth of Nations"; citado por FLORES ZAVALA, Ernesto: Ob. cit.; p. 133.

²²FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.; p. 134.

²³RODRIGUEZ LOBATO, Raúl.; Ob. cit. p. 62.

²⁴FUENTES QUINTANA, Enrique, en la Introducción a la edición española del libro MUSGRAVE A. Richard. "Teoría de la Hacienda Pública" Editorial Aguilar, España, 1968, p. XVII.

comer carne, huevos, leche; el no tener recursos suficientes para ahorrar y así poder hacer frente a necesidades mayores como es la vivienda.

Ahora bien, puede objetarse diciendo que la obtención de mayores recursos es resultado de un mayor esfuerzo y trabajo para obtenerlos. Esta afirmación es cierta siempre y cuando se cumplan con las condiciones mínimas de igualdad consagradas, en el caso de México, en su Constitución Política. Verbigracia, educación y "salarios mínimos" que realmente retribuyan el esfuerzo del trabajador y le alcancen para satisfacer las necesidades básicas de él y de su familia.

El segundo de estos principios o reglas es "el principio de uniformidad". "significa en principio que todas las personas sean iguales frente al tributo. Sobre este punto, John Stuard Mill señala que debe tomarse en cuenta la teoría del sacrificio, la cual implica que si dos rentas iguales proceden de distinta fuente o de distinto sacrificio, la cantidad que le corresponde pagar a cada una será también distinta y estará en relación con el sacrificio que significó la percepción. Por ello se dice entonces que el impuesto será uniforme si la ley trata igual a situaciones iguales y desigual a situaciones desiguales."²¹

Por su parte Ernesto Flores considera que existen dos criterios para lograr la uniformidad en el impuesto, uno objetivo y el otro subjetivo. El primero de ellos está dado por la capacidad de contribución, mientras que el criterio subjetivo la da la igualdad de sacrificio. Ambos dan la pauta para apreciar correctamente la situación personal del sujeto y al sistema de cuotas progresivas.

El Constituyente en México, tomo en consideración dichos principios, consagrándolos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, el cual textualmente dice: "Son obligaciones de los mexicanos. IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Cuando el legislador, ordena que las contribuciones deben ser de manera proporcional y equitativa se refiere a que estas deben estar acorde a la capacidad de contribución de los sujetos y al hecho de que las leyes deben tratar igualmente a los sujetos. Así lo entiende la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando en una tesis jurisprudencial emite criterio respecto a lo anterior: "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.- Son dos requisitos de naturaleza distinta con las cuales deben cumplir las leyes fiscales, la proporcionalidad y equidad que deben cumplir la leyes conforme a la fracción IV del artículo 31 de la constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales". Tesis jurisprudencial No. 4/91. Tercera Sala. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La equidad, que definida como el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, representa un problema en cuanto a la consideración de que es lo equitativo y conlleva a cuestionar, si

²¹RODRIGUEZ LOBATO, Raúl.; Ob. cit. p. 62.

los sistemas tributarios cumplen con su función. Esta problemática es retomada por Joseph E. Stiglitz, quien considera lo siguiente: "La mayoría de las críticas a los sistemas fiscales comienzan por su falta de equidad. Sin embargo, como veremos, es difícil definir exactamente qué es o no equitativo. Existen dos conceptos distintos de equidad: equidad horizontal y equidad vertical. Se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato. Así por ejemplo, un sistema tributario que discriminase por motivos raciales, sexuales o religiosos sería generalmente considerado injusto desde este punto de vista."²⁶.

La equidad horizontal nos dice, que los sujetos esencialmente iguales deben pagar los mismos impuestos. Tomemos el ejemplo de Samuelson y Nordhaus respecto a este tema. Los autores en mención plantean lo siguiente: Si A y B son iguales en todos los aspectos, salvo que A es pelirrojo, esta no es una razón legítima para gravarlos de forma diferente. Esta consideración excluye las diferencias físicas. Ahora bien, también existe circunstancias sociales, económicas y hasta políticas que no puede ser tomadas en consideración para gravar distintamente a los iguales, como puede ser el hecho de que B sea amigo del presidente de la república, para que se le exima de pagar impuestos.

Por otra parte, la equidad vertical puede considerarse de la siguiente manera: "Si los iguales deben ser gravados por igual, entonces se supone que los desiguales han de ser gravados desigualmente."²⁷ Es decir, si bien el principio de la equidad horizontal establece que los individuos que son esencialmente idénticos deben recibir el mismo trato, "el principio de la equidad vertical establece que algunos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos"²⁸ Lo que da la pauta para establecer los impuestos progresivos que gravan con un porcentaje mayor o menor dependiendo la renta que se reciba.

2.- Principio de certidumbre. "El impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras para el contribuyente y para todas las demás personas."²⁹ De acuerdo con Raúl Rodríguez Lobato, este principio consiste en que todo impuesto debe poseer fijeza en sus elementos esenciales, para evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad. Por su parte Ernesto Flores Zavala cita a Gastón Jéze, el cual considera un desarrollo para este principio dentro de un sistema tributario, de la siguiente forma:

- a) Las leyes sobre los impuestos deben ser redactadas claramente, de manera que sean comprensibles para todos; no deben contener fórmulas ambiguas o imprecisas.
- b) Los contribuyentes deben tener los medios de conocer fácilmente las normas aplicables.
- c) Debe precisarse si se trata de un impuesto federal, local o municipal.
- d) Se debe preferir el sistema de cuota al de derrama, por que es menos incierto.

²⁶STIGLITZ E. Joseph; "La Economía del Sector Público."; Antoni Bosh, editor, Barcelona, 1992, p. 449.

²⁷SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William, "Economía". Mc Graw Hill, México, 1988, p. 885.

²⁸STIGLITZ E. Joseph; Ob. cit.; p. 450.

²⁹SMITH, Adam.; "Wealth of Nations"; citado por FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.; p. 142.

c) La administración debe ser imparcial en el establecimiento de impuestos.³⁰

Este principio se vincula con el principio de legalidad de las contribuciones que consagra el artículo 31 fracción IV de la Constitución. Tal principio establece que únicamente mediante ley podrá imponerse una contribución; además en dicha ley deberá señalarse los elementos de dicho tributo, a fin de no dejar en estado de indefensión al contribuyente. Lo anterior se confirma por Rodríguez Lobato quien expone que "el principio de legalidad específico para la materia tributaria se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política del País, que dispone que las contribuciones deben estar establecidas en la ley. Este principio puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, 'nulum tributum sine lege'. Por tanto, la ley debe establecer cuáles son los elementos esenciales del tributo, a saber, objeto, sujeto, exenciones, base, tarifa, pago, infracciones y sanciones."³¹

Sin embargo, debe aclararse que el principio de legalidad tiene dos excepciones. Estas son consideradas por Francisco José de Andrea Sánchez, al comentar al respecto: "La primera la constituye el caso de la suspensión temporal de garantías individuales contenida en el artículo 29 constitucional. Bajo este supuesto, se da que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo Federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe registrar nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en el artículo 131 constitucional que establece que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de las tarifas de exportaciones e importaciones establecidas por el propio Congreso y también para establecer otras".³²

3.- Principio de comodidad. "Todo impuesto debe de recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente."³³ Según expresa Rodríguez Lobato, deben escogerse aquellas fechas o periodos que, en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicias y ventajosas para que el causante realice el pago.

Flores Zavala considera que los impuestos sobre el consumo responden mejor a esta regla, porque se pagan insensiblemente por el contribuyente en el momento de comprar sus mercancías. En cambio, otros impuestos, los directos, en ocasiones se cobran en épocas en las que el causante ya no tiene la renta o fortuna gravada, de modo que su pago le resulta particularmente difícil u oneroso.

Por otra parte, cabe dejar un cuestionamiento en el aire. Si de acuerdo con el principio en estudio se debe recaudar en la época que mejor convenga al contribuyente, que sucede en época de recesión como la ocurrida en México en 1995, en donde los niveles de ingresos de las familias se redujeron considerablemente, y el pago de las contribuciones de hacía más gravoso, ¿Cual debe ser

³⁰FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.; p. 142

³¹RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; Ob. cit. p. 43.

³²ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. Comentario al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada." Departamento del Distrito Federal, México, 1990. pp. 149.

³³SMITH, Adam; "Wealth of Nations"; citado por FLORES ZAVALA, Ernesto; Ob. cit.; p. 143.

el papel del Estado en esta circunstancia?, ¿debe endurecer el cobro de los impuestos no importando la situación económica o por el contrario debe conceder condonaciones, suspensiones y prórrogas?. Estas preguntas serán materia del capítulo de Política Fiscal, el cual se presenta más adelante en el presente trabajo.

4.- Principio de economía. Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea la más pequeña posible (Smith). "Este principio consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser lo mayor posible y para ello, su recaudación no debe ser onerosa, o sea, que la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación tiene que ser la menor posible."³⁴

Este principio ha sido desarrollado por Joseph E. Stiglitz. Este autor considera como uno de los principios deseables de un sistema tributario, la "sencillez administrativa"³⁵ la cual se traduce en costos administrativos reducidos y una administración fácil y relativamente barata. Los costos del sistema tributarios de acuerdo con el autor en mención son altos, ya que existen costos directos y costos indirectos en la tributación. Los costos directos son aquellos que resultan de gestionar un sistema fiscal, es decir las diversas oficinas recaudadoras de impuestos. Por otra parte existen costos indirectos, que deben ser pagados por los contribuyentes. Estos costos indirectos puede adoptar diversas formas: los costos del tiempo que se tarda en cumplimentar los impresos, los costos de archivar la información y los costos de los asesores fiscales y contables. Todos estos costos debe ser tomados en cuenta por el legislador en el momento de decretar un tributo.

4.3 Consecuencias económicas de la aplicación del impuesto.

Una de las principales consecuencias económicas del impuesto, es el determinar ¿quién paga dichos tributos?, lo que nos lleva a la consideración, de que dependiendo quien realice el pago dicho impuesto será equitativo o no. Las doctrina económica plantean diversos tipos de impuestos para dar respuesta a este problema referente a, ¿en quién inciden los impuestos?.

En el análisis de este cuestionamiento, debemos considerar la división de los impuestos en cuanto a la incidencia. Así tenemos el criterio de Heilbroner y Thurow³⁶, quienes consideran que todos los impuestos se pueden clasificar entre diferentes clases según su incidencia: es decir, mediante el análisis de quién los paga. Estos son:

- a) Impuestos regresivos;
 - b) Impuestos progresivos; y c) Impuestos proporcionales.
- a) Impuestos regresivos. Este tipo de impuesto "recaen con más fuerza, en términos de porcentajes, sobre los ingresos bajos que sobre los altos."³⁷ Pongamos un ejemplo, supongamos que el proyecto de construir un segundo piso al periférico de la Ciudad de México se

³⁴RODRIGUEZ LOBATO, Raúl.; Ob. cit. p. 63.

³⁵STIGLITZ E. Joseph; Ob. cit.; p. 438.

³⁶HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, "Economía" séptima edición, Prentice Hall- Hispanoamericana, México 1987, p.633.

³⁷HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, Ob. cit.; p. 634

aprucha y que pasado el tiempo necesario para su terminación, este se concluye. El Estado piensa cobrar un peaje por la utilización de dicha vía de comunicación y este se fija en 5 pesos. Este peaje es regresivo, toda vez que dicha cantidad de 5 pesos representa una proporción mayor del salario de un automovilista pobre que del un conductor rico. Es decir, este tipo de tributo es regresivo porque "imponen una carga mayor a las familias de baja renta que a la de elevada renta"³⁸ De ahí que se pueda afirmar tal como lo hacen Dornbusch, Fisher y Schmalensee, que una estructura impositiva es regresiva si aumenta la desigualdad del bienestar económico una vez deducidos los impuestos.

b) Impuestos progresivos. Este tipo de impuesto "es aquel que toma una parte mayor (un porcentaje mayor así como una cantidad mayor) según aumenta el ingreso."³⁹ El impuesto sobre la renta, es uno de los más gráficos, toda vez que nos muestra lo siguiente: Un trabajador que gane el mínimo, no tendrá que pagar dicho impuesto, sin embargo, en la medida en que dicho trabajador eleve su ingresos, tendrá que pagar una proporción, primero menor de impuesto para irse elevando conforme se obtiene una cantidad mayor de renta. Así pues, Samuelson nos dice que los impuestos son progresivos si recaudan una proporción mayor de la renta a medida que aumenta ésta. Por tanto, "una estructura impositiva es progresiva si reduce la desigualdad del bienestar económico una vez deducidos los impuestos."⁴⁰

c) Impuestos proporcionales. Este tipo de impuesto recae por igual sobre todos los grupos de ingresos y cada contribuyente siempre paga exactamente la misma proporción de su renta. Veamos nuevamente el caso del impuesto sobre la renta. Si existe un porcentaje fijo para todos los sujetos que obtengan ingresos, es decir, si el Estado estipula que gravará con el 25%, a todas las personas que obtengan un salario no importando la cantidad de este, estamos en presencia de un impuesto proporcional, de tal forma que los impuestos son proporcionales si constituyen una proporción constante de la renta.(Samuelson y Nordhaus). Así pues, "cuando los impuestos son proporcionales a la renta, las rentas una vez deducidos los impuestos son proporcionales a las rentas antes de deducirlos y el sistema no es ni progresivo ni regresivo"⁴¹

Estas consideraciones acerca de los impuesto deben ser tomadas en cuenta, primeramente por el Ejecutivo al elaborar la iniciativa de las leyes hacendarias respectivas y más aún por el Poder Legislativo al momento de su discusión y aprobación, a fin de no imponer contribuciones en extremo gravosas a sus distintos niveles de población económicamente hablando.

4.4 Principales impuestos: empresas, personas físicas, valor agregado y comercio exterior.

La principal fuente de ingresos que normalmente debe obtener el estado, son los impuestos. Cuando clasificamos a los impuestos, incluimos a estos dentro de los ingresos corrientes.

³⁸SAMUELSON A. Paul y NORDHAUS D. William: Ob. cit. p 886.

³⁹HEILBRONER L., Robert y THURLOW C., Lester. Ob. cit.: p. 634

⁴⁰FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMAALENSEEE, Richard, "Economía" SIC Graw Hill. México, 1994. "Economía": p. 482

⁴¹Ibidem: p.484.

constituyendo por sí mismos a los ingresos tributarios. Subclasificándose éstos últimos en impuesto directos e indirectos. (ver esquema 4.1)

Como ya hemos comentado, esta es la figura financiera más importante, razón por la cual a sido objeto de estudio de una importante cantidad de autores, tanto de la rama jurídica como económica. A continuación presentamos alguna de las definiciones más destacadas de dicha figura tributaria.

Dentro de las definiciones doctrinales tenemos a Sergio Francisco De la Garza, quien define al impuesto como "una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, ex-lege, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos."⁴² De la Garza da las siguientes características o como él las denomina caracteres al impuesto. a) Es una prestación tributaria ex-lege. Todos los tributos constituyen obligaciones ex-lege, es decir, la fuente de ellas está representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley (presupuesto, hecho imponible, hipótesis de incidencia) y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis. Estas se diferencian de las obligaciones meramente legales y de las obligaciones voluntarias, toda vez que aquellas nacen directamente de la ley y no se producen en el derecho tributario sustantivo y las últimas son las que nacen de la voluntad de los particulares, que tampoco existen en el derecho tributario. Las obligaciones ex-lege tiene una característica que es la coactividad. En caso de no se cumplan voluntariamente lo serán coactivamente, mediante la fuerza del Estado. Además, es cuanto obligación ex-lege, la hipótesis debe estar contenida en una norma jurídica formal y materialmente legislativa, que comprenda todos los elementos del impuesto. b) Es una obligación de dar en dinero o en especie de carácter definitivo. c) El presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al sujeto pasivo. d) El impuesto esta a cargo de personas físicas o morales; y e) Su destino es cubrir los gastos públicos.

Para Dino Jarach, "el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo"⁴³. Para este autor el tributo es una prestación coactiva, pero esta no deriva de la voluntad de la administración pública, la cual a su iniciativa y tenga derecho de imponerla a los sujetos particulares, sino que la fuente de coerción es exclusivamente la ley. El tributo es una prestación pecuniaria objeto de una relación cuya fuente es la ley, entre dos sujetos. La obligación pecuniaria y su exacto cumplimiento constituyen un interés del Estado, cuya tutela es confiada a la administración pública, que la ejerce mediante el contralor del cumplimiento por parte del contribuyente y de los otros sujetos de sus obligaciones, principal y accesorias o mediante la actividad necesaria en general para satisfacer el interés del Estado.

Por su parte Raúl Rodríguez Lobato, establece que "el impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de

⁴²GARZA, Sergio Francisco de la; Ob. cit. p.377

⁴³JARACH, Dino; "El Hecho Imponible"(Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo)., tercera edición. Abeledo-Perot. Buenos Aires. 1982. p. 11

personas físicas o morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial o inmediato"⁴⁴.

Por nuestra parte coincidimos con el maestro Dela Garza, aunque como puede observarse, todas las definiciones presentan elementos en común.

Definiciones Legislativas. Conforme al Código Fiscal de la Federación vigente de 1981 reformado diciembre de 1985, en su artículo 2o, el impuesto se define como las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos. Para De la Garza esta definición es residual, en tanto comprende todas las especies de contribuciones que no son derechos ni aportaciones de seguridad social ni contribuciones de mejoras. Por su parte Rodríguez Lobato censura esta definición, toda vez que las mismas en sí misma no es una definición, ya que por definir se entiende fijar con precisión la naturaleza de una cosa y esto es justamente lo que no hace la disposición jurídica en comentario, porque, en primer lugar, el concepto que se nos presenta es común a todos los tributos, ya que todos ellos son contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma; y en segundo lugar, porque como nos dice De la Garza tiene una carácter de residual.

Anteriormente afirmamos que el impuesto es la principal fuente de ingresos de una Estado. Esto se corrobora como se puede apreciar en el cuadro 4.1, en donde para el ejercicio fiscal de 1996, la Ley de Ingresos establece que 42.7 por ciento de los ingresos totales del Estado Mexicano serán obtenidos por concepto de Impuestos. En el cuadro 4.2, presentamos los impuestos particulares en los cuales se subdivide dicho concepto genérico de impuestos, que para el mismo ejercicio fiscal establece dicha ley.

Cuadro 4.2

Impuesto de la federación 1996.		
Millones de pesos.		
Concepto	Cantidad	%
1.- Impuesto sobre la renta	90 029.10	38.10
2.- Impuesto al activo	2 569.00	1.09
3.- Impuesto al valor agregado.	78 089.90	33.30
4.- Impuesto especial sobre producción y servicios.	41 153.60	17.42
5.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	4 089.90	1.73
6.- Impuesto sobre automóviles nuevos.		
7.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.		
8.- Impuestos a los rendimientos petroleros.		
9.- Impuestos al comercio exterior:		

⁴⁴RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl: Ob. cit. p.61.

A. A la importación.	14.210,00	6,01
B. A la exportación.	86,90	0,04
10.- Accesorios.	5.472,30	2,32
TOTAL	236.300,70	100,00

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996
Publicada D.O.F. del día 14 de diciembre de 1995.

Los impuestos principales por orden de cuantía de recaudación son: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Correspondiendo a cada uno de ellos 38.10% y 33.30%, respectivamente del total de los impuestos ha recaudar. A continuación examinamos a estos impuestos, dejando en claro que será un análisis ilustrativo, ya que de otra manera se excedería con la finalidad del presente trabajo.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR). En criterio de Doricela Mabarak. "se trata de un impuesto muy general debido a que el universo de contribuyentes que abarca es numeroso, y su recaudación es muy importante, ya que se aplica sobre los ingresos que por diferentes conceptos puedan percibir tanto personas físicas como las morales, ya sea que residan en el país o en el extranjero."⁴⁵

Según expresa Enrique Arriaga Conchas, el impuesto sobre la renta es un impuesto al ingreso por los que no es transferible, sino de tributación directa. "En México su antecedente más remoto es la ley del 20 de junio de 1921, que estableció el gravamen conocido como impuesto del centenario, éste no fue de carácter permanente, sino transitorio, a que sólo tuvo un mes de vigencia, pagadero por una sola vez; gravó los ingresos del comercio o de la industria, de la profesión laboral, del trabajo a sueldo o salario sobre de la colocación de dinero y valores."⁴⁶

Durante el periodo presidencial de José López Portillo, se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente en toda la república a partir del día 1o. de enero de 1981.⁴⁷ El texto del artículo 1o de dicha ley se refiere a los sujetos del impuesto y señala los siguiente: "Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

I) Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que se la ubicación de la fuente de riqueza de donde procesan.

II) Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija.

III) Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país o cuando teniéndolos, dichos ingresos, no son atribuibles a éstos.

⁴⁵MABARAK CERECEDO, Doricela. Ob. cit.: p. 16.

⁴⁶ARRIAGA CONCHAS, Enrique; "Finanzas Públicas de México"; Instituto Politécnico Nacional, México, 1992, p. 118

⁴⁷Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

El Impuesto al Valor Agregado. (IVA). "Los impuestos a las ventas o transacciones, al gasto e indirectos se empezaron a utilizar en México de manera incipiente a través de las cédulas reales y papel sellado, que tuvieron vigencia durante la época colonial y la etapa independiente. Posteriormente la ley el timbre que estuvo vigente de 1835 a 1947, operó como impuesto sobre las transacciones el cual funcionaba a través de la adhesión de estampillas a las facturas."⁴⁸ Estos antecedentes y otros no citados, dieron lugar para que en México, en el año de 1952 se incorporara un principio del sistema de impuesto tipo valor agregado, al establecer la causación del impuesto sobre la renta entre el precio de compra y el precio de venta, en la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles.

El valor agregado nos comenta Arriaga Conchas, es un concepto económico que por definición es igual al valor (precio) de todos los bienes producidos en un país en un periodo dado y que se integra por los aumentos de precio que sufren en cada etapa de su ciclo productivo, hasta el consumidor final; de ahí que la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado, no produzca efectos acumulativos, pese a su generalidad, dando por resultado una carga igual en función del precio de los artículos, independientemente del número de etapas en que se gaste su valor. En conclusión, el impuesto al valor agregado se aplica solamente sobre el valor que se le incorpora al producto en cada etapa del proceso producción-consumo, excluyendo de esta forma la reiteración de los gravámenes sobre los mismos valores.

Por su parte Maharak Cerecedo, considera que al respecto del impuesto al valor agregado que " en este caso se está también frente a un gravamen fiscal generalizado, que se aplica a un número muy importante de contribuyentes y que le permite al Estado una recaudación fiscal muy significativa. Aquí se grava la actividad que realizan las personas que enajenan bienes, o permiten el uso o goce temporal de ellos, o bien que presten servicios independientes o importen del extranjero bienes o servicios."⁴⁹

La Ley del IVA, que entro en vigor en toda la república el día 1o de enero de 1980⁵⁰. Establece en su artículo 1o. algunos elementos de este impuestos tales como sujetos, objeto, base, tasa:

"Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicio.

El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 15%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.

El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se

⁴⁸ARRIAGA CONCHAS, Enrique: Ob. cit.: p.118.

⁴⁹MABARAK CERECEDO, Doricela. Ob. cit.: p. 16.

⁵⁰Publicada en el D.O.F. del 29 de diciembre de 1979.

entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley.

El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubiere trasladado o él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditable en los términos de esta ley.

El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales."

En el análisis a profundidad de los impuestos debe hacerse las consideraciones respectivas respecto a los principios tributarios y a la consideración de la incidencia de los impuestos, que se analizaron en puntos anteriores. Dicho análisis se deja para el desarrollo del capítulo referente a la política fiscal, por así convenir al planteamiento del presente trabajo.

4.5 Derechos, productos y aprovechamientos.

4.5.1 Derechos. Este tipo de ingresos públicos los clasificamos dentro de los ingresos no tributarios, toda vez que existe una contraprestación a cambio del pago. "Considerando la contraprestación que se obtiene a cambio del pago del derecho y que en la cuenta de la hacienda pública federal continúan clasificándose como ingresos no tributarios"⁵¹

Como podemos apreciar en el cuadro 4.1 contenido en el presente capítulo, los derechos constituyen la segunda figura tributaria en importancia como fuente de recursos para el Estado. En México este tipo de figura se le denomina "derecho", aunque si bien es cierto en otros países se conoce bajo el nombre de tasa". A este respecto Sergio Francisco de la Garza, considera lo siguiente: "a esta especie de tributo se le llama tradicionalmente en México 'derecho' y en los países sudamericanos, España e Italia: 'tasa'. No deseamos detenernos a comentar la propiedad de esos vocablos para denominar esta especie de tributo: bástenos decir que ambos los juzgamos impropios, o poco satisfactorios, aunque su consagración legislativa y la costumbre nos obligan a continuar usándolos."⁵²

Mario Pugliese citado por De la Garza establece que la tasa corresponde a servicios del estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano. Mientras que Emilio Margain la define como la prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares.

En la legislación mexicana, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o, fracción IV define a los derechos de la siguiente manera: "Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se preste por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

⁵¹INEGI: "El ABC de las Finanzas...", p. 7

⁵²GARZA, Sergio Francisco de la; Ob. cit. p 329

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado."

De la Garza realiza un análisis del texto legal, desprendiendo dos grupos de derechos, los derechos por servicio y los derechos por dominio público: Así tenemos que, las contribuciones cuyo presupuesto de hecho consiste en recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público; a estas contribuciones se le puede llamar derechos por servicio. Mientras que son derechos de dominio público, las contribuciones cuyo presupuesto de hecho consiste en aprovechar bienes del dominio público de la Nación. "Ambas clases de prestaciones son contribuciones, es decir se trata de obligaciones cuya fuente es la voluntad unilateral del Estado. Los demás elementos son diferentes y no tienen más nota común que encontrarse alojados en un mismo dispositivo legal"⁵³.

A decir de Raúl Rodríguez la definición que da la Ley Federal de Derechos en su artículo 1o. es similar al de definición del CFF, al decir que "Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación". Estas definiciones legales del derecho a criterio de Rodríguez Lobato inadecuadas, ya que considera, que "el concepto legal de los derechos que nos ofrecen las anteriores definiciones nos parece inadecuado, en virtud de que incluye una hipótesis de causación que no da lugar al cobro de esa figura tributaria, sino a la del impuesto, y, además porque la otra hipótesis de causación no es suficientemente precisa. La doctrina señala que los derechos o tasas son contraprestaciones que los particulares pagan al Estado por la prestación de un servicio determinado. Giannini nos dice que cuando el servicio público, por su naturaleza y el modo en que está ordenado se traduce en una serie de prestaciones que afectan singularmente a algunas personas, ya sea porque éstas las solicitan o porque deban recibirlos en cumplimiento de una norma legal, es justo que recaiga sobre ellas, si no la totalidad, si, al menos, la mayor parte de los gastos necesarios para la prestación del servicio. Sin embargo, se debe distinguir cuáles son los servicios que deben retribuirse con los derechos, es decir, con un tributo, y cuales se debe retribuir con otro tipo de contraprestación, que en México se llama 'productos' y que en los demás países de habla española se llaman precios."⁵⁴ Rodríguez Lobato concluye con la siguiente definición: los derechos son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa o individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios.

Por su parte De la Garza, define a los derechos como "una contraprestación en dinero obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en

⁵³Ibidem; p. 330.

⁵⁴RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; Ob. cit. p.75

cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio⁵⁵. El citado autor desprende las siguientes características de los derechos:

- a) Es una prestación en dinero o en especie;
- b) Es una obligación ex-lege cuyos elementos deben estar plenamente

contenidos en la ley.

- c) El presupuesto es un servicio inherente al Estado.
- d) Esta regido por el principio de legalidad.

e) Tiene como destino la satisfacción de los gastos públicos y el sostenimiento del servicio correspondiente.

f) Debe tener razonabilidad de su costo, fijándose una cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio.

Por otro lado, algunos autores mencionan cuales son los criterios para que se considere que servicios deben sufragarse con los derechos, en este sentido Margain señala cuales son aquellos por los cuales no es aconsejable el cobro de derecho, de cuya eliminación obtendremos los servicios por los que sí es aconsejable el cobro del tributo.

"En primer lugar se considera como no aconsejable el cobro de los derechos cuando el pago del gravamen es un estorbo para la finalidad que el estado busca con la prestación del servicio, por ejemplo el servicio de justicia, pues aun cuando se exigiese al particular el pago de una cantidad mínima y aun simbólica resultaría un estorbo para la consecución del bien común que busca el Estado con la prestación de ese servicio. Otro caso, es el de la enseñanza primaria gratuita prestada por el Estado."⁵⁶

Un segundo tipo de derechos que no son aconsejables de cobrar son los servicios que se solicitan como, consecuencia forzosa o casi forzosa del cumplimiento de obligaciones públicas, por ejemplo, la obligación de registrarse para votar en las elecciones. En este caso, considera Rodríguez Lobato, se debe solicitar el servicio de registro, pero ello se hace única y exclusivamente para cumplir con la obligación que en este sentido se impone y si el Estado pretendiese exigir un precio por este servicio, causaría profundo malestar, ya que se trata de un servicio que los particulares no tendrían interés alguno en solicitar pues únicamente se cumple con la obligación que impone la Constitución en materia de elección.

Así dependiendo el tipo de sistema de economía en el cual nos encontremos, se determinará si es preferible que todos los servicios los preste el Estado o que todos deben estar en manos de particulares , o bien siguiendo un criterio de economía mixta propiamente dicha algunos si y otros no.

4.5.2 Aprovechamientos y Productos.

⁵⁵GARZA, Sergio Francisco de la; Ob. cit. p.342

⁵⁶RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl.; Ob. cit. p.80

A. Aprovechamientos. Nuestro Código Fiscal de la Federación en su artículo tercero define a los aprovechamientos como: " los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

Los aprovechamientos a decir del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, "son los ingresos que provienen de multas, indemnizaciones, reintegros, aportaciones de los estados, municipios y particulares para el sistema escolar federal, alcantarillado, electrificación, etc. Así mismo, las recuperaciones de capital, las aportaciones de contratistas de obras públicas y los ingresos destinados al fondo para el desarrollo forestal que provienen de las aportaciones federales, estatales y municipales entre otras aportaciones."⁵⁷

La Ley de Ingreso de la Federación Para el ejercicio Fiscal de 1996, señala que en su artículo 10o. que los ingresos por concepto de aprovechamientos, se destinarán previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cubrir los gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión hasta el monto autorizado en el presupuesto de la entidad generadora de dichos ingresos. Se entiende por unidad generadora de los ingresos de la entidad, cada uno de los establecimientos de la misma, en los que se otorga de manera autónoma e integral el uso o aprovechamiento de los bienes o el servicio por el cual se cobra el aprovechamiento.

Ahora bien , los aprovechamientos en caso de que exista incumplimiento en su pago, traen consigo una serie de accesorios, que son: los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Cuando se menciona que participan de su naturaleza, ¿A que nos estamos refiriendo? pues bien, esta circunstancia significa que son créditos fiscales. Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como de aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

El hecho de que sean créditos fiscales significa que el fisco sin necesidad de acudir a otra autoridad, podrá cobrar los créditos a su favor mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, o también conocido como Procedimiento Económico Coactivo.

B. Productos. Los productos son definidos en el artículo 3o. del CFF, de la siguiente manera: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

⁵⁷INEGI: "El ABC de las Finan..."; p.8

De la Garza considera que cuando el Estado no actúa como autoridad, sino como persona de derecho privado, los ingresos que percibe el Estado tienen el carácter de productos. En otros países, -continúa el autor- reciben el nombre de precios, los cuales se distinguen en precios propiamente dichos, precios público y precios políticos.

Los Productos de conformidad a lo establecido en el artículo 10. fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, son los siguientes:

- a) Por servicios que no corresponden a funciones de derecho público.
- b) Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado:
 - i) Explotación de tierras y aguas;
 - ii) Arrendamiento de tierras, locales y construcciones;
 - iii) Enajenación de bienes:
 - Muebles.
 - Inmuebles.
 - iv) Intereses de valores, créditos y bonos;
 - v) Utilidades.
 - De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - De Pronósticos para la Asistencia Pública.
 - Otros.

Los ingresos que se obtengan por los productos señalados, de acuerdo con el artículo 110. de la ley en mención, se destinarán a las dependencias que enajenen los bienes, otorguen su uso o goce o preste los servicios, para cubrir sus gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, hasta el monto que señale el presupuesto de egresos que les hubiere sido autorizado para el mes de que se trate. Los ingresos que excedan del límite señalado no tendrán fin específico y se enterarán a la Tesorería de la Federación a más tardar el día 10 del mes siguiente a aquel en que se obtuvo el ingreso.

Con el fin de concluir con el presente capítulo introducimos el cuadro 4.3, en el cual se muestra la evolución de los ingresos tributarios u no tributarios en el periodo de 1985 a 1994.

Cuadro 4.3

Ingresos ordinarios del sector público federal y total de contribuyentes activos (1)									
Millones de Nuevos pesos a precios de 1980.(2)							Miles de personas		
Año	Ingresos ordinarios		Tributarios	V. A. (3)	No tributarios	V. A. (3)	Contribuyentes		V. A. (4)
	total	V. A. (3)					Activos	V. A. (4)	
1985	1505.4		487.7		366.6				
1986	1391.9	-7.54	527.8	8.22	256.2	29.92	1759.4		
1987	1463.5	-2.78	533	9.29	332.4	9.08	1929.2		8.65
1988	1461.8	-2.90	601.6	23.35	257.4	29.60	3077.9		74.94
1989	1431.6	-4.90	640	31.23	279.1	23.66	3374.7		91.81
1990	1446.6	-3.91	627.6	28.69	287.2	-21.44	4812.5		173.53
1991	1572.1	4.43	636.3	30.47	456.8	24.95	5421.5		208.14
1992	1629.4	8.24	698.5	43.22	456.9	24.97	5637.9		220.44
1993	1451.3	-3.59	717.2	47.06	253.6	-30.63			
1994	1534.2	1.91	748.9	53.56	279	-23.69			

(1) Las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

(2) Datos deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, 1980 = 100

(3) V.A. = Variación anual. Este es acumulada, tiene como año base 1985.

(4) V.A. = Variación anual. Este es acumulada, tiene como año base 1988

* Los datos estadísticos numéricos fueron sacados de la fuente, los cálculos de las variaciones fueron hechos por el autor.

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, anexo, 1 de septiembre de 1995.

Con lo anterior concluimos el presente capítulo, en el siguiente estudiaremos a la empresa pública desde un perspectiva de la función en la vida económica de la nación, en donde retornaremos temas tales como los productos, ya que en las última década y en la presente se ha seguido un proceso de privatización de las mismas, y sus producto representan ingresos para los países, que contribuyen de manera importante al gasto público.

CAPÍTULO 5. EMPRESA PÚBLICA.

Uno de los instrumentos importantes que tiene un Estado para participar en la economía, son las empresas públicas. Mediante éstas, por un lado se tiene una hasta fuente de ingresos para un país, y por otro, a través de dichos organismos se realizan una gran cantidad de erogaciones por parte del sector público, tendientes al logro de los fines planteados en sus ordenamientos jurídicos supremos.

Sin embargo, en los últimos años, estos organismos han sido tema de gran discusión, tanto en el ámbito económico como en el jurídico. Existiendo criterios confrontados en cuanto a la existencia de las empresas públicas y sus fines; regresando nuevamente al cuestionamiento que originalmente se planteó, referente al papel del Estado en la economía, y sus grados de participación.

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis de algunos puntos de la Empresa Pública en México; considerando para el efecto, el rol de la misma en la vida del país.

La evolución histórica de la forma de conceptualizar la participación del Estado en la vida económica, da la pauta para comprender al surgimiento de las empresas públicas, como instrumento de política económica. "Antiguamente el Estado sólo tenía a su cargo la atención de las llamadas necesidades primarias de la población -justicia, educación, policía y defensa- pero en la época contemporánea y principalmente por influencia de las nuevas concepciones en materia económico social, su actividad ha debido ampliarse considerablemente e incluir, sectores que antes estaban reservados a los particulares. Es así como llegó a encargarse de la prestación de los servicios públicos, esto es, de aquellos que cubren necesidades colectivas impostergables o esenciales, y más tarde desempeñar tareas de índole meramente comercial o industrial."¹

Las distintas teorías económicas, han cuestionado y postulados criterios referentes al beneficio o a la conveniencia de que el Estado participe en la economía vía empresa pública. "Este instrumento directo de política económica, ha sido cuestionada por las tendencias neoliberales en boga y sometida a procesos profundos de privatización, tanto en los países centrales como en los vías de desarrollo."² La problemática se ha basado en dos puntos, el primero se refiere al cuestionamiento de los límites de la intervención estatal, mientras que el segundo versa sobre la eficiencia o ineficiencia de las empresas públicas: múltiples argumentos se han vertido al respecto. Sin embargo, debe hacerse la consideración especial en relación a los países subdesarrollados o de aquellos en vías de desarrollo, en donde el mecanismo de mercado no se ha desarrollado en su totalidad, lo que representa una situación todavía de desigualdad entre los individuos de dicho país, debido precisamente a los fallos del mecanismo de mercado. Razón por la cual el Estado debe de intervenir para aminorar dichos fallos, siendo el sector empresa pública uno de los instrumentos que en la praxis ha sido de gran utilidad para dicho propósito.

¹GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero" V.I. Ediciones De Palma, Argentina, 1970, p. 208.

²WITKER V. Jorge, "Introducción al Derecho Económico", Harla S.A. de C.V. México, 1995, p. 41.

Así pues, "La existencia en una 'economía mixta' de un sector público empresarial significativo puede ser parcialmente atribuido a razones ideológicas, a la toma y consolidación de poder político o económico, o a la simple promulgación e inercia de estructuras económicas ya existentes. Sin embargo, la continua importancia de las empresas paraestatales en los países en vías de desarrollo parece ser una respuesta pragmática, por parte del gobierno, a los profundos problemas del desarrollo."³

Para dar respuesta a los argumentos, contrarios a la concepción de la empresa pública, ésta debe desde su creación hasta su funcionamiento cumplir una doble finalidad: primeramente debe de cumplir con los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y en segundo lugar debe ser un ente eficiente, que siga los criterios de la empresa privada, sin perder de vista, su carácter de ente económico social.

El tamaño del sector empresa pública dependerá en el caso específico de cada país de muchos factores propios de su vida económica, pero básicamente podemos decir que se derivan principalmente de los fallos del mercado. Así tenemos, que para Ruíz Dueñas citado por Elia Marúm Espinosa⁴, la creación de Empresas Públicas, se basa en la imperfección del mercado y generalmente las características de su constitución son resultado de las coyunturas internas y externas a que se enfrentan los gobiernos como son, acometer proyectos de carácter público por razones de interés nacional, realizar la gestión de los monopolios públicos fundamentales para la infraestructura del país, impulsar el desarrollo económicos en aquellos sectores en que la iniciativa privada se muestra insuficiente, regular el mercado de situaciones propias al oligopolio para garantizar el respeto a los intereses del consumidor; contribuir al desarrollo regional; y amortiguar la desequilibrada distribución del ingreso; así como amortiguar los fuertes desequilibrios externos a que están sujetas las economías subdesarrolladas, y enfrentar los procesos inflacionarios que padecen dichos países.

5.1. La Empresa Pública en México

5.1.1. **Definición del Sector Paraestatal.** El proceso de formación e integración del sector empresa pública en el Estado Mexicano, ha sido atribuido a diversos factores. Una posición contempla que dicho proceso no correspondió, en la mayoría de los casos, a ningún análisis retrospectivo del desarrollo socioeconómico de México, e inclusive se ha sostenido que las empresas públicas han aparecido como un desordenado e incontrolado conjunto de entidades que han absorbido

³ORTIZ, Edgar; TORRES, Marcela y CABELLO Alejandra. "Desarrollo económicos y la función de la Empresa Pública Mexicana, fundamentos teóricos y estudio de caso." Contenido en: ORTIZ, Edgar (Compilador) "Empresa Pública" (Problemas actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe). Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1987. p. 166.

⁴MARÚM ESPINOSA, Elia. "Empresa Pública e intervencionismo estatal en México". Editorial Universidad de Guadalajara, Instituto de Administración Pública de Jalisco. México, 1992. p. 83.

un enorme capital y han operado con objetivos no siempre bien definidos y a veces aún contradictorios entre sí.⁵

Otro punto de vista atribuye al Estado mexicano el papel de responsable directo del desarrollo y al capital privado el de ser el principal agente para el crecimiento de la economía de mercado, estableciéndose que la falta de cumplimiento por parte del sector privado de sus funciones sociales ocasionaría la intervención del Estado para rectificar las omisiones.

Sin embargo, "cabe destacar que el análisis del papel de la empresa pública en el desarrollo de un país como México no debería restringirse a una simple justificación y defensa de las entidades públicas ni tampoco a la simple explicación histórica de por qué se fueron creando determinadas empresas públicas en el pasado"⁶. Sino más bien, tal y como lo plantean los autores anteriormente citados, a una alternativa más positiva y relevante, tendiente a analizar los principales desafíos que tiene ante sí un país como México, y en base a los mismos determinar el papel de la empresa pública. Toda vez que desde el punto de partida de su creación y operación, la empresa pública, debe responder a los problemas estructurales de la economía; y una respuesta en tal sentido es factible de dar en México, ya que nuestro país cuenta con una infraestructura legal e institucional adecuada para apoyar a las empresas públicas. Además, la rica experiencia que tiene México en cuanto a este tipo de empresas, ha permitido detectar errores y aciertos, lo que ofrece un excelente marco de referencia para reestructurar y racionalizar a la empresa pública.

Conviene en este momento analizar la concepción de empresa pública y su circunscripción dentro del Estado mexicano. El Maestro Jorge Witker, considera que la noción de "empresa pública", es cuestionable; toda vez, que "los dos conceptos 'empresa' y 'pública' no son categorías esencialmente jurídicas y que por lo tanto tienen un origen en disciplinas sociales distintas. El de empresa pública es un concepto netamente económico. Su género próximo se refiere a la organización de los factores de la producción; su diferencia específica la configura la presencia del Estado en dicha organización y el interés público que revista la actividad generada por las empresas."⁷

Por su parte Elia Marúm Espinosa, al analizar el concepto de empresa pública, concluye que en lenguaje corriente se considera a la misma como el conjunto de la actividad industrial, comercial y financiera del Estado, dotado de un estatuto más o menos autónomo.⁸ La CEPAL considera que el término empresa pública es usado para denotar a una empresa en la que el gobierno tiene un interés mayoritario en la propiedad y/o dirección. La OCDE dice que son empresas que como las comerciales, producen bienes y servicios para su venta a precios que deben cubrir aproximadamente su costo directo, pero que son propiedad del Estado o están ubicadas bajo su control.

⁵GARCILITA CASTILLO, Salvador. "Alternativas a la privatización de las empresas públicas mexicanas: racionalidad y evaluación." Contenido en: ORTIZ, Edgar (Compilador) Ob. cit. p. 64.

⁶ORTIZ, Edgar y MÉNDEZ VILLAREAL, Sofía. "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana." Contenido en: ORTIZ, Edgar (Compilador) Ob. cit. p. 150.

⁷WITKER V. Jorge. "La empresa pública en México y España". Editorial Civitas S.A. Madrid. 1982. p. 65

⁸MARÚM ESPINOSA, Elia. Ob. cit. p. 84.

Flores de la Peña, al concebir a estos organismos como la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado, considera que "dicho concepto, a pesar de haber sido elaborado en el campo del derecho mercantil, es perfectamente aplicable a las empresas del Estado, distintas de las empresas del sector privado, únicamente en razón de sus titulares o empresarios, que son corporaciones públicas o sociedades mercantiles, en que el Estado participa o que él mismo ha constituido. No sujeto a los principios civilistas de la indivisibilidad de la personalidad y de la unidad del patrimonio, el Estado puede crear tantas empresas como considere necesarias, dotándolas de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa."⁹

El maestro Witker comenta que las ciencias administrativas y económicas son las primeras en utilizar el binomio conceptual, y recién el derecho administrativo económico y el derecho económico lo incorporan a su acervo técnico instrumental. Así tenemos que "en el derecho administrativo las unidades productivas estatales de gestión reciben el nombre genérico de empresas públicas, noción ésta más propia de las ciencias administrativas que del derecho administrativo, propiamente como tal. Sin embargo, por el uso extensivo del concepto de empresa pública, coincidimos con José Ruiz Massieu que se trata de: 'entidades económicas personificadas en las que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general'. Dicha concepción se integra con los siguientes elementos: organización empresarial, autonomía, personalidad jurídica (salvo fideicomiso) y el status."¹⁰ Witker conceptualiza a la empresa pública como "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios para el mercado vinculada a la administración pública"¹¹, concepto con el que coincidimos, no sin hacer hincapié en la finalidad económica-social de dichos entes, como instrumentos de la política económica del Estado.

En México la empresa pública toma diversas figuras jurídicas, tales como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; que constituyen el sector paraestatal que es una parte del sector público. Así pues, "el conjunto de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos actúa como instrumento de política económica..."¹² en diferentes áreas de la economía.

Ahora bien, el marco legal para el sector paraestatal está determinado de la siguiente manera. En el artículo 90 de la constitución federal se establece la base de la conformación de la Administración Pública Federal. Así conforme a dicho precepto legal. "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que

⁹FLORES DE LA PEÑA, Horacio. "Teoría y práctica del desarrollo". FCE. México, 1976. citado por MARÚM ESPINOSA, Elia. Ob. cit. p. 85.

¹⁰WITKER V. Jorge. "Derecho Económico". Contenido en: Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Introducción al Derecho Mexicano". T.II. UNAM, México, 1981. p. 936.

¹¹WITKER V. Jorge. "La empresa Púb..." p. 69.

¹²CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Las empresas públicas en México". Miguel Ángel Porrúa. México, 1983. p. 148.

distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". Así pues, podemos afirmar que existe en México un sector central y uno paraestatal. El maestro Gabino Fraga establece que "existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades..."¹³ Esta forma de organización de la Administración Pública Federal, consiste en que sus órganos se encuentran en jerarquía de superior a inferior. Está relación de jerarquía, a decir del jurista Fraga Magaña, es una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal. Dichos poderes, que sólo mencionaremos en el presente trabajo para no extralimitarnos en el tema, son los siguientes: a) Poder de nombramiento; b) de mando; c) de vigilancia; d) disciplinario; e) de revisión; y f) poder para la resolución de conflictos de competencia. Todos estos poderes dan carácter de interdependientes a los órganos que componen a la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁴, establece en su artículo primero que integran la administración pública centralizada: La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La citada ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, anteriormente citada, "establece las bases de organización de toda la administración mexicana, tanto centralizada como paraestatal."¹⁵ Ahora bien, siguiendo los lineamiento que hemos tomado en consideración con anterioridad para denominar a la empresa pública, podemos clasificar al sector paraestatal de la siguiente manera:

- I. Órganos descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, y
- III. Fideicomisos Públicos.

I.- Organismos descentralizados. La descentralización administrativa, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es de jerarquía.¹⁶

Dichos organismos presentan ciertas características que los identifican:

a) Son órganos autónomos e independientes de la Administración Pública Centralizada. Dicha autonomía presenta tres aspectos: i) autonomía administrativa, lo que significa

¹³FRAGA M, Gabino, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A. México, 1958. p.253.

¹⁴Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1976.

¹⁵WITKER V. Jorge, "La empresa Púb...": p.72.

¹⁶FRAGA M, Gabino, Ob. cit. p 287.

que no existe una relación jerárquica con la organización centralizada, es decir "sus funcionarios y empleados que los integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos"¹⁷ ii) Autonomía técnica, que es considerada por Gabino Fraga como el hecho de que no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. y iii) Autonomía económica o patrimonial, que reviste dos aspectos fundamentales. El primero es la posibilidad de que el organismo elabore su propio presupuesto de ingresos y egresos, así como la ejecución del mismo. Todo esto, tomando en cuenta la normas que hemos estudiado en capítulos anteriores cuando no referimos al gasto y a los ingresos públicos. El segundo aspecto, es que estos organismos pueden disponer libremente de sus bienes, apegándose a las normas del régimen patrimonial del Estado mexicano.

b) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conceptualiza a los organismos descentralizados como: " las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten." Esta definición debe completarse con la que da la Ley Federal de Entidades Paraestatales¹⁸, que en su artículo 14o. dice: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencias o seguridad social."

II. Empresas de Participación Estatal. La ley vigente que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, contempla a dichos entes de la siguiente manera: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica. II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades para estatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a la empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedad civiles así como las asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la

¹⁷Ibidem, p 290

¹⁸Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de mayo de 1986.

administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes "

Así pues de los anteriormente transcrito, podemos concluir que las empresas de participación estatal o empresa mixtas, son aquellas empresas en las cuales el Estado, tiene una participación importante, ya sea por aportar bienes, por poseer parte social en la empresa o por tener derecho de nombramiento o de veto, es decir cuando el Estado puede ejercer derechos patrimoniales o económicos y/o derechos políticos o corporativos. El jurista Jorge Witker considera que: "la forma más frecuente a la que se recurre para la creación de empresas de participación estatal es a la sociedad anónima."¹⁹ De esta manera "el Estado Mexicano al valerse de las formas jurídicas privadas para constituir algunas de sus entidades paraestatales, lo que hace es aprovechar el prestigio internacional de las sociedades anónimas".²⁰

Cabe mencionar la distinción entre empresa de participación estatal mayoritarias y la empresa de participación estatal minoritarias. En las primeras como anteriormente mencionamos el porcentaje de propiedad en la empresa por parte del Estado, debe ser mayor a 50 por ciento; mientras que en las segundas el porcentaje fluctúa entre 25 y 50 por ciento. No obstante lo anterior, "las empresa de participación estatal minoritarias (aquellas en las que el Estado participa con una parte de las acciones) no dejan de existir, esto es, el Estado no ha dejado de convertirse en apoyo específico o temporal para problemas muy bien delimitados del capital privado que esporádica o permanentemente requiere de apoyo para solucionar conflictos de financiamiento, sólo que la administración pública federal ya no tendrá que incluirla entre sus responsabilidades, de ahí que se reporte la existencia de 0 (cero) empresas minoritarias".²¹

III. Fideicomisos Públicos. Miguel Acosta Romero, define al fideicomiso público como "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal (los Gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos), con o sin la participación de particulares, a través de sus dependencias o en su carácter fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo Decreto de desincorporación) o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos público, en una institución fiduciaria (por los general instituciones nacionales de crédito) para realizar un fin lícito, de interés público."²²

Los fideicomisos públicos se regulan a partir de 1976 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como parte integrante de la Administración Pública Federal. Posteriormente se contemplan en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Así tenemos que el artículo 47 de la ley orgánica mencionada, contempla a los fideicomisos públicos como aquellos en los que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de

¹⁹WITKER V, Jorge. "La empresa Púb..." p.75.

²⁰FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas". Porrúa S.A. México, 1981.

²¹MARUM ESPINOSA, Elia. Ob. cit. p. 102.

²²Citado por WITKER V, Jorge. "La empresa Púb..." p.84.

auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

Hasta aquí hemos analizado el concepto y las diferentes figuras jurídicas que comprende a la empresa pública. Para dar un concepción mas clara cuantitativamente, el cuadro 5.1. muestra entre otras aspectos, el universo del sector paraestatal en México:

En él podemos observar que la empresa de participación mayoritaria es la figura jurídica mas utilizada por el Estado mexicano. Toda vez que para el año de 1995 existían 204 entidades, de las cuales 80 eran organismos descentralizados, 99 eran empresas de participación mayoritaria y 25 fideicomisos públicos. En cada una de dichos conceptos el número de entidades es menor respecto al año de 1994, por lo menos en una unidad.

Cuadro 5.1.

REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL.		
CONCEPTO	1994	1995
Universo de Entidades	249	239
Entidades Vigentes	215	204
- Organismos Descentralizados	81	80
- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	106	99
- Fideicomisos Públicos	28	25
Entidades en Proceso de Desincorporación	34	35
- Venta	10	9
- Liquidación y Extinción	22	26
- Transferencia a Gobiernos Estatales	2	
Procesos Concluidos	24	13
- Venta	1	1
- Liquidación y Extinción	21	8
- Transferencia a Gobiernos Estatales		2
- Cambio de Figura Jurídica	2	2
Creación de Entidades	15	3

Nota: Datos al 31 de diciembre

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, 1995.

5.1.2. Importancia de las empresas pública en México. Es indudable la importante participación del sector paraestatal dentro de la economía del Estado Mexicano. Situación que se demuestra con los siguientes indicadores

Cuadro 5.2.

Productos Interno Bruto por sector de origen.(1)
Miliones de Nuevos pesos a precios de 1980.(2)

Año	Producto Interno Bruto.						
	total	Sector Público.		Empresas Públicas		Sector Privado.	
		Gobierno General.	%	%	%	%	
1985	4920.40	458.00	9.31	724.60	14.73	3737.80	75.97
1986	4735.70	470.40	9.93	689.60	14.56	3575.80	75.51
1987	4823.60	471.10	9.77	713.50	14.79	3639.00	75.44
1988	4883.70	476.50	9.76	698.70	14.31	3708.50	75.94
1989	5047.20	479.80	9.51	680.00	13.47	3887.50	77.02
1990	5271.50	486.40	9.23	699.00	13.26	4088.20	77.51
1991	5462.70	504.80	9.24	649.70	11.89	4308.20	78.87
1992	5616.00	508.80	9.06	581.60	10.36	4526.50	80.58
1993	5849.70	520.50	9.21	584.30	10.34	4544.80	80.44
1994	5848.00	n.d.		n.d.		n.d.	

(1) Las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

(2) Datos deflactado con el índice de precios implícitos del PIB, 1980 = 100.

n.d. No disponible.

* Los datos estadísticos numéricos fueron sacados de la fuente, los cálculos de los porcentajes fueron realizados por el autor.

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, anexo, 1 de septiembre de 1995.

Contribución de la empresa pública en la generación del Producto Interno Bruto (PIB).

Es elevada la participación porcentual de dicho sector en la generación del Producto Interno Bruto. Como puede observarse en el cuadro 5.2., dicha participación en el periodo de 1985 a 1994 fluctuó entre 10 y 15 punto porcentuales respecto del PIB total. Teniendo una tendencia decreciente del inicio al final del periodo, debido a la constante reestructuración y privatización del sector.

No obstante lo anterior, aun en el año en que la participación del sector para estatal fue más baja, siendo de 10.34 por ciento para el año de 1993. Esta es mayor que la participación en el PIB por parte del gobierno en general, ya que ningún año del periodo en análisis alcanzó los 10 puntos porcentuales, teniéndose la participación más alta en el año de 1986 con 9.93 puntos porcentuales.

5.2. Proceso de privatización.

A decir de Alejandro Carrillo y Sergio García, en México, las bases jurídicas y el derecho social permitieron que el sector paraestatal evolucionara y se conformara dentro del régimen de economía mixta. En la actualidad no es posible imaginar la producción de bienes y servicios sin la presencia de empresas públicas, cuya acción permea la totalidad del aparato productivo, ya sea apoyando e induciendo buena parte de las actividades privadas y sociales, o bien contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad a través de los productos y servicios que directamente ofrece.

Ahora bien, claro está que la Constitución Mexicana plantea un régimen de economía mixta y da la oportunidad de la participación estatal vía empresa pública; sin embargo debe definirse y acotarse perfectamente las áreas relevantes en las cuales el Estado debe ejercer dichas facultades y así cumplir con los fines de su naturaleza intrínseca, sin convertirse en un Leviatán obeso e ineficiente.

En los Estados Unidos Mexicanos, la constitución política establece las bases de su economía mixta, regulando así las áreas de acción del Estado en cuanto a la participación del sector paraestatal en la vida económica del país. Dentro de este marco el artículo 25 constitucional distingue por un lado las áreas estratégicas y por otro las áreas prioritarias. Así tenemos que en el párrafo cuarto de dicho artículo, se lee: "El sector público tendrá a su cargo, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan." Las áreas estratégicas son definidas por la doctrina como aquellas áreas "cuyo manejo sólo corresponden al sector público por esenciales, propias y exclusivas del Estado, intransferibles a otros grupos y sectores..."²³ Por su parte Eduardo Andrade entiende por áreas estratégicas, "las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia."²⁴

La enumeración de las áreas estratégicas la establece el artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto, el cual dice textualmente: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión." Además también se consideran como áreas estratégicas: la acuñación de moneda y emisión de billetes. Funciones que ejercerá el Estado de manera exclusiva a través del banco central, tal como se desprende del párrafo séptimo del mencionado precepto.

El siguiente párrafo del artículo en análisis, proporciona el marco para la creación de organismos y empresas estatales (sector paraestatal) que se requieran para el manejo de las áreas estratégicas y también para las áreas prioritarias, mismas estudiaremos en los siguientes párrafos. Además, por mandato del artículo 25 constitucional, el Gobierno Federal mantiene siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan con motivo del manejo de las actividades concernientes a las áreas estratégicas. Conviene agregar el comentario del investigador Eduardo Andrade a este respecto. El autor en mención, considera que "el precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al gobierno federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, si se admitieran formas de administración que desplazaran el

²³RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: ésta es tu Constitución" Octava edición. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor, México, 1993, p.95.

²⁴ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Comentario al artículo 25 constitucional." Contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada." Departamento del Distrito Federal, México, 1990, p. 107.

proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno."²⁵ De tal forma que el espíritu del Legislador, consideró la importancia de estas áreas en el desarrollo de la economía de México.

El Segundo grupo de actividades que considera la Constitución, son las áreas prioritarias. Así el párrafo quinto del artículo 25 constitucional consagra que el Estado "podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar áreas prioritarias". Dichas áreas son aquellas "que de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público."²⁶

Como hemos visto, la Constitución Mexicana, establece claramente la áreas en las cuales el Estado debe participar directamente. Creando para dicho fin organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o en su caso fideicomisos públicos. Ahora bien, en los últimos tres lustros con mas insistencia, se ha cuestionado seriamente la participación del Estado tanto en las áreas estratégicas como en las áreas prioritarias, por las distintas corrientes del pensamiento económico mundial. Así por un lado tenemos a quienes piensa que "a raíz de la crisis económica que afecta en especial a México y los países en desarrollo fuertemente endeudados, la empresa pública ha sido intermitentemente impugnada por representantes del sector privado, así como de ciertos organismos internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional. Aun más, como resultado de la condicionalidad impuesta por el F.M.I., estos países, en congruencia con las tendencias de la reciente evolución del capitalismo mundial, se han visto forzados a reprivatizar sus empresas públicas."²⁷ No obstante lo anterior, responde esta parte de la doctrina que apoya a las empresas públicas, es evidente que la empresa pública puede jugar un papel importante en la superación de la crisis y la definición de los futuros patrones de desarrollo del país, cuyos ejes de acción se centran actualmente en la modernización de la planta productiva. De hecho, sostienen dichos autores, la historia moderna de un país como México difícilmente podría explicarse si se omite el importante papel que ha tenido el Estado como promotor e impulsor del desarrollo. "Para promover el desarrollo los gobiernos principalmente cuentan con políticas fiscales y monetario-financieras. Sin embargo, dicho instrumental ha sido frecuentemente insuficiente en los países en vías de desarrollo. Estas debido a que los problemas económicos han sido profundos y las metas del desarrollo son múltiples y a menudo conflictivas entre sí. Por estas razones, los gobiernos de los países en desarrollo ha recurrido a las empresas públicas y las ha utilizado como una herramienta adicional para obtener sus objetivos."²⁸

²⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Ob. cit. p. 107.

²⁶ *Ibidem*, pp. 107-108.

²⁷ ORTIZ, Edgar y MÉNDEZ VILLAREAL, Sofía. "Crisis económica y papel estratégico de la empresa pública mexicana." Contenido en: ORTIZ, Edgar (Compilador) Ob. cit. p. 150.

²⁸ ORTIZ, Edgar; TORRES, Marcela y CABELLO Alejandra. "Desarrollo económicos y la función de la Empresa Pública Mexicana, fundamentos teóricos y estudio de caso." Contenido en: ORTIZ, Edgar (Compilador) Ob. cit. p. 166.

De modo que los argumentos que en contra de las empresas públicas se han esgrimido referentes primero al cuestionamiento de los límites de la intervención estatal y segundo sobre la eficiencia o ineficiencia de las empresas públicas, no son suficientes para desvirtuarlas, toda vez que, la creación y operación de las empresas públicas se dan como respuesta alternativa a los problemas estructurales de la economía.

Los argumentos contrarios, son también significativos, ya que se sostiene que las empresas públicas son ineficientes y por lo tanto grandes consumidoras de recursos públicos, circunstancias que son agravantes para la existencias de dicho sector.

Por nuestra parte consideramos que a fin de dar respuesta a los argumentos, contrarios a la concepción de la empresa pública, ésta debe desde su creación hasta su funcionamiento cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente debe de seguir los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y en segundo lugar debe ser un ente eficiente, que siga los criterios de la empresa privada, sin perder de vista, su carácter de ente económico social. Este último punto de gran importancia, toda vez que si tomando en cuenta todas las consideraciones del análisis costo-beneficio y sus consecuencias sociales, un ente paraestatal es ineficiente y no cumple con sus los objetivos arriba descritos, dicho organismo debe ser reestructurado a fin de eficientizar su funcionamiento.²⁹

Cabe preguntarnos en estos momentos ¿cual ha sido el camino que ha seguido el Estado Mexicano ante esta disyuntiva concerniente a las empresas públicas? La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha seguido la evolución de nuestro país en las últimas décadas y al respecto expresa: "Durante más de 10 años, México ha estado inmerso en un proceso de reforma estructural de largo alcance con el propósito de tener una economía más abierta, más flexible y más sensible a las fuerzas del mercado. Se redujo el papel del Estado, alejándolo considerablemente de aquellas áreas en las que se supone que los mercados está preparados para estimular el crecimiento económico. Al mismo tiempo, como en el resto de los países de la OCDE, las autoridades reconocen cada vez más la necesidad de mejorar su capacidad para proporcionar a los mercados un marco regulatorio adecuado dentro del cual puedan actuar."³⁰ El sector paraestatal es una de las principales áreas en las cuales se han realizado grandes modificaciones por parte del Estado. Tal como se puede corroborar en el cuadro 5.3., en donde se muestra el comportamiento del sector paraestatal dentro de un periodo de 10 años, que comprende de 1985 a 1995. En dichos años existió la tendencia de disminuir a las entidades paraestatal. Toda vez que al inicio del periodo se contaban con 995 entidades paraestatales, mientras que para el cierre del mismo, el sector paraestatal se redujo en un 74.87 por ciento, contándose con sólo 240 entidades.

²⁹Se remite al lector al capítulo tercero del presente trabajo, a fin de considerar las cuestiones relativas del análisis costo-beneficio de la evaluación de un gasto público, que debe tomar en cuenta el Legislador para la aprobación de un proyecto de inversión o en este caso de un ente paraestatal.

³⁰ORGANIZACIÓN PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). "Estudios económicos de la OCDE, México 1994-1995." OCDE editor, París, 1995, p. 91.

Cuadro 5.3.

Desincorporación de entidades paraestatales.											
Entidades al cierre del periodo.											
Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Entidades Paraestatales.	955	807	661	618	549	418	328	270	258	252	240
V. A. [%]*		-15.50	-30.79	-35.29	-42.51	-56.23	-65.65	-71.73	-72.98	-73.61	-74.87

* V. A. = Variación anual. Es acumulada, tiene como año base

1985

** Los datos estadísticos numéricos fueron sacados de la fuente, los cálculos de las variaciones fueron hechos por el Autor.

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, anexo 1 de septiembre de 1995.

Esta tendencia tal como se expuso por la OCDE es parte de un modelo que actualmente se esta aplicando en México, al respecto el actual Presidente de la Nación Ernesto Zedillo, describe parte del mismo, refiriéndose a los organismo paraestatales en el documento anexo de su primer informe de gobierno: "Se continua con la estrategia de reestructuración del sector paraestatal de acuerdo con dos vertientes fundamentales: la desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias y el fortalecimiento de las que sí lo son, reorganizándolas orgánica y administrativamente, para lo cual se procedió a la revisión de su estructura y funcionamiento, así como a la resectorización de 26 de ellas. Al mes de julio de 1995, el número de entidades paraestatales se redujo a 240, de las cuales 205 permanecen vigentes y 35 están en proceso de desincorporación. Asimismo, se ha dado prioridad a la desincorporación de activos de las entidades vinculadas con las actividades de transporte, puertos, energía eléctrica y petroquímica secundaria, en un contexto de cambio estructural y modernización para ampliar la infraestructura básica y los servicios que el país necesita para apuntalar el crecimiento económico, con una mayor participación del sector privado."³¹ "Para fortalecer el marco institucional que permita proseguir con el redimensionamiento del sector paraestatal y dar sustento operativo a las reformas legales efectuadas con el propósito de abrir mayores espacios a la inversión privada, se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. A través de ésta, se coordinaron y supervisaron los procesos de venta de entidades o de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos."³²

La estrategia que se está utilizando y se utilizará durante el presente sexenio por parte del Estado Mexicano, se planteo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.(PND)³³ Como anteriormente hemos estudiado en el capitulo segundo del presente trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de la planeación en México. Ahora bien, el Plan en mención propone cinco objetivos fundamentales; el quinto objetivo se refiere a la promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos. En este Plan se presenta

³¹ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. "Primer Informe de Gobierno" (Anexo) Presidencia de la República, México, 1o. de septiembre 1995, p.52.

³² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, 1995" (resultados generales). SH y CP. México, 1995, pp. 51-52.

³³ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el D.O.F. del día 31 de mayo de 1995.

cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, que son: 1.- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo. 2.- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. 3.- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 4.- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico. 5.- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

En esta ocasión el punto que nos interesa para su análisis es el tercero, referente a la promoción del uso eficiente de los recursos para el crecimiento. El Plan Nacional en mención establece al respecto que: "para alcanzar el crecimiento económico que demanda el desarrollo nacional, es necesario asegurar el uso amplio y eficiente de los recursos humanos y materiales de que dispone el país. Se requiere crear las condiciones que favorezcan el empleo intensivo de mano de obra. Además, es preciso elevar sostenidamente la productividad de la fuerza laboral para lograr no sólo más empleo, sino mejores ingresos. Debe propiciarse un aumento sistemático de la eficiencia general de la economía, la cual sigue estando limitada por insuficiencias en la infraestructura y en la calidad y costo de insumos básicos, así como por el retraso tecnológico y la existencia de pesadas regulaciones e inquietudes en la competencia."³⁴

Dentro de este marco, el PND aborda el tema que atañe al sector paraestatal y su reestructuración. Cabe preguntarnos en estos instantes ¿como justifica el PND dicha reestructuración?. El argumento es el siguiente: Se plantea como requisito fundamental para el crecimiento económico, contar con una infraestructura adecuada, moderna y suficiente . Además, se contempla que para lograr la competitividad de la economía nacional, se requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio.

En cuanto a lo que a infraestructura se refiere, el problema recae en que México acusa serias deficiencias en esta materia. La más evidentes se ubican en el sector de comunicaciones y transportes. Estas recaen básicamente sobre carreteras, ferrocarriles, sector marítimo y aeropuertos.

De acuerdo con el PND, las condiciones de la infraestructura hacen imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Si bien habrá de hacerse un esfuerzo extraordinario para canalizar recursos crecientes hacia la parte de inversión pública del gasto gubernamental, es seguro que esos recursos no serán suficientes, por lo que resulta imprescindible promover un gasto privado mucho mayor en infraestructura básica.

Específicamente se propone en el Plan en cuanto a carreteras, continuar aunque con normas distintas, la construcción de nuevas autopistas con capital privado que sean rentables desde un punto de vista social. Los nuevos esquemas de concesión se basarán en criterios que permitan reducir el monto de las tarifas a los usuarios y garantizar un servicio eficiente, de alta calidad y competitivo. De igual forma se considera propiciar una mayor concurrencia de los gobiernos locales y los

³⁴Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Punto 5.7. Contenido en WITKER V, Jorge. "Introduc..." p.298.

beneficiarios en la planeación, construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras alimentadoras y caminos rurales de toda la República.

En relación a los ferrocarriles, se propone con base en el nuevo marco jurídico, promover el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario seguro, competitivo y eficiente. La clave para lograrlo, se centra en la atracción a este sector de capital privado, nacional y extranjero, mediante reglas transparentes y estables, y un proceso de privatización eficaz.

En otra área, el PND comprende el impulso a la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y fomentar el desarrollo industrial, comercial y turístico. En este marco, dice el Plan que se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios. Así mismo, mediante la adecuación del marco normativo, se promoverá y ordenará la participación de particulares en la construcción y administración de infraestructura aeroportuaria, tomando en cuenta aspectos tanto técnicos como financieros que promuevan el sano desarrollo del subsector.

Las telecomunicaciones también son consideradas por el PND, el cual considera que se promoverá un aumento significativo en la cobertura y la calidad de servicios importantes, tales como telefonía básica, radio comunicación pública y privada, servicios de valor agregado, transmisión de datos y funcionamiento de redes privadas.

Por otra parte, el PND considera como anteriormente mencionamos, que la competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, como son los combustibles y la electricidad. Para el logro de lo anterior, el Plan estipula que con estricto apego al marco constitucional y legal vigente, se harán cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético. Así en electricidad, se aprovecharán las nuevas opciones que ahora ofrece el marco legal, para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución y para alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica.

En cuanto al petróleo y sus derivados, y los organismos encargados del área, el PND contempla los siguientes puntos. Establece el fortalecimiento de la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de Petróleos Mexicanos (PEMEX), para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la Ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

También considera el Plan, que en el caso de la áreas de participación reservadas al Estado, el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la distribución al

fisco y a las finanzas públicas. Con esos se evitará premiar, en su caso, las ventajas de exclusividad a costa del resto de la economía. En esas áreas se fomentará la participación privada en ámbitos relacionados que no formen parte de las actividades reservadas. Sus relaciones con clientes, contratistas, proveedores y demás agentes económico y financieros con que interactúen se sujetarán a las mismas reglas de competencia que rigen al resto de la empresas.

De lo anteriormente analizado, podemos concluir que la presente administración gubernamental, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en cuanto al sector paraestatal se refiere, continuara con la profunda reestructuración de dicho sector. Así tenemos que en el estudio realizado por la OCDE³⁵, anteriormente mencionado se establece que desde el punto de vista tanto de los ingresos producidos por la desincorporación de empresas públicas como de la gama de industrias cuya propiedad fue transferida al sector privado, México se sitúa en los primeros lugares entre los países de la OCDE. Después de una primera etapa (1982-1988) en la que el gobierno vendió o liquidó la mayoría de sus pequeñas y medianas empresas, la privatización cobró impulso durante el gobierno del presidente Salinas cuando se vendió un número importante de grandes empresas. Durante los último años el estado se retiró de los medios de comunicación y del sector seguros y vendió Miconsa el segundo productor de harina de maíz más grande de México. La venta de empresas públicas recaudo un ingreso acumulado de US\$23,700 millones durante el periodo que va desde 1988 a 1994 (como punto de referencia, el PIB fue de US\$196,000 millones en 1992)³⁶ Los ingresos fueron a un fondo especial de contingencia y, de una manera general, se destinaron al reembolso de la deuda pública. Por otra parte, el éxito de las privatizaciones ha sido menor en lo que se refiere a distribuir la propiedad entre la población en general y reducir la concentración del poder económico en México.

Continuando con el estudio realizado por el citado organismo internacional, en el se contempla que después de la adopción del plan de estabilización de urgencia a principios de 1995, el gobierno anunció una nueva serie de privatizaciones. La lista incluye tanto plantas manufactureras que operan en mercados competitivos (petroquímica) como servicios públicos (comunicaciones por satélite, ferrocarriles, electricidad y puertos marinos). En cuanto a la empresa paraestatal PEMEX durante los años recientes ha dado prioridad a su actividad principal, y se ha venido alejando de las actividades petroquímicas secundarias. Consecuentemente, la proporción de capital privado ha aumentado hasta alcanzar más del 75 por ciento de la inversión total en petroquímicos. El gobierno tiene la intención de llevar adelante de un manera más agresiva la privatización de las actividades secundarias de PEMEX, pero ha excluido repetida y firmemente la posibilidad de permitir la participación del sector privado en la extracción del petróleo. El artículo 27 de la Constitución fue reformado en 1995 para permitir la participación del sector privado en el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas natural. En la actualidad se está preparando la venta de las plantas petroquímicas de gas y se espera que las normas para la licitaciones sean anunciadas en 1996.

³⁵OCDE, Ob. cit. pp. 91 y siguientes.

³⁶Fuente estadística OCDE, Ob. cit. p. 92.

Dentro de este marco y siguiendo con la tendencia de reestructuración del sector paraestatal y en especial en el áreas de hidrocarburos, en el mes de octubre de 1996 fue presentada por el presidente de la República, Ernesto Zedillo, la iniciativa de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo³⁷. En dicha iniciativa se plantea como objetivo general de la misma, la búsqueda de un desarrollo económico sostenido que sirva de fundamento para alcanzar el bienestar social al que aspiramos todos lo mexicanos.

Las reformas que se proponen en la iniciativa en estudio, de acuerdo a los expresado por el Ejecutivo Federal habrán de coadyuvar a uno de los propósitos principales de la política del gobierno, que es el dar un fuerte impulso a la industria petroquímica, propiciando un aumento sustancial del número y monto de las inversiones en esta actividad. Para cumplir este propósito se requiere la concurrencia armónica de inversiones del sector público y de los particulares. lo que a su vez demanda certidumbre jurídica plena, reglas claras y un marco de regulación conocido y estable.

La iniciativa de ley, atendiendo a lo estipulado por la Constitución, referente a la consideración de la áreas estratégicas y prioritarias considera que toda vez que en México, la petroquímica básica se distingue del resto de la petroquímica precisamente debido a que la Constitución la determina como actividad exclusiva del Estado. Sobre esta base, se procura una concurrencia efectiva de los sectores público y privado, en la industria petroquímica en su conjunto. Dándose así como resultado que la presente iniciativa de reformas y adiciones responda a la necesidad de elevar a nivel de Ley la delimitación de la petroquímica básica exclusiva del Estado y encomendada a Petróleos Mexicanos y su organismos Subsidiados. Por ello se propone que la Ley determine que los productos que conforman la petroquímica básica sean los siguientes: etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, naftas y la materia prima para negro de humo. Todos estos productos, mas el metano a que se hace referencia posteriormente, tienen la característica común de acuerdo a las tecnologías actuales, de ser los productos que dan inicio a todas la cadenas petroquímicas y de resultado de un primer proceso industrial de transformación. Estos productos también tienen la característica común de que son elaborados en grandes volúmenes por Petróleos Mexicanos y su organismos subsidiados, como resultado natural de la actividad petrolera que le es inherentes y exclusiva.

En la iniciativa se prevé que debido a que el metano, que puede ser utilizado como materia prima industrial básica para la conformación de cadenas petroquímicas, puede obtenerse de diversas fuentes, hasta ahora la regulación lo había omitido como petroquímico. En esta iniciativa se propone incorporarlo como petroquímico básico, cuando derive de hidrocarburos provenientes de yacimientos en el territorio nacional y se utilice como materia prima para procesos industriales petroquímicos.

³⁷ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Iniciativa para reformar a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Presidencia de la República. Con fecha 16 de octubre de 1996. DOC.164/LVI/96(I.P.O. Año III).

Por otra parte la iniciativa establece que con el objeto de alcanzar mayor seguridad jurídica, corresponde aclarar que la transportación, almacenamiento y distribución del metano, por su propia naturaleza de gas natural, le seguira siendo aplicable el régimen hoy vigente, conforme al cual dicha transportación, almacenamiento y distribución pueden realizarse por los sectores social y privado, previo permiso de la autoridad competente. Estas actividades continuarán sujetas al régimen en vigor, sin variación alguna, por lo que Petróleos Mexicanos mantendrá la propiedad sobre los ductos, equipos e instalaciones para el transporte de este producto.

Concluye la iniciativa que toda vez que estos productos constituyen materias primas estratégicas para el desarrollo de la industria petroquímica en su conjunto, esta delimitación responde a la actualización, en estas actividades de los principios constitucionales de rectoría del Estado, de exclusividad de la Nación en áreas estratégicas, de planeación del desarrollo nacional y del compromiso del Estado de fomentar y dar protección jurídica a los particulares para lograr una participación más activa del sector privado en el desarrollo de la petroquímica no básica. Siendo estos los criterios fundamentales que sustentan la propuesta de que los productos mencionados sean considerados como petroquímicos básicos.

De lo anteriormente analizado, podemos concluir que el Estado Mexicano se encuentra en una etapa de reestructuración de su sector paraestatal y que permite ahora la inversión del capital privado, en áreas que con anterioridad no se permitía. Esto con la finalidad de eficientizar al sector y al Estado en sí. No obstante lo anterior, si bien es cierto que sería erróneo concebirse al Estado como un ente con un excesivo número de empresa públicas deficitarias que absorban grandes cantidades de presupuestos, no deben de privatizarse al ultranza actividades estratégicas para el Estado mexicano que si cumplan con la doble finalidad para las cuales fueron creadas o absorbidas por el estado, es decir, que si un organismo paraestatal cumple primeramente con los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y en segundo lugar es un ente eficiente, que siga los criterios de la empresa privada, sin perder de vista, su carácter de ente económico social., dicho organismos debe de permanecer en manos estatales a fin de coadyuvar a conseguir el desarrollo económicos planteados como finalidad del Estado en la Constitución Mexicana.

CAPITULO 6. DEUDA PÚBLICA.

Al hablar de los ingresos públicos hicimos referencia a que existen distintos tipos de fuentes mediante las cuales el Estado se allega de recursos para el cumplimiento de su fines y funciones. Entonces señalamos que algunas de la principales fuentes son: los recursos procedentes de las contribuciones; los recursos procedentes del patrimonio de la nación tanto público como privado y los créditos al estado tanto internos como externos.

En el presente capítulo analizaremos a la deuda pública como fuente de recursos para el Estado mexicano y su vinculación con el déficit público. También estudiaremos algunos de los instrumentos públicos comúnmente utilizados para que el sector público obtenga recursos, mediante la emisión de deuda pública.

6.1. La deuda pública del Estado Mexicano.

6.1.1. Concepto y Clasificación. Conforme ha evolucionado la concepción de las finanzas públicas, la forma de que el Estado se allega de recursos, también ha cambiado. Así "las finanzas tradicionales sólo concebían el empréstito como un recurso extraordinario, al cual debía recurrirse en circunstancias excepcionales -Guerra o defensa nacional, construcción de obras públicas de gran magnitud- y veían un peligro en el crédito a corto plazo y anticipos de tesorería; y por supuesto que la emisión fiduciaria estaba terminantemente vedada. Pero los cambios operados en las concepciones económico-financieras han modificado substancialmente ese criterio, determinando que esos recursos sean considerados normales y ordinarios, a los cuales puede recurrirse en cualquier circunstancia, pero siempre manejándolos con suma prudencia por los peligros que de su desacertado o abusivo uso involucra."¹

Aunque si bien es cierto que las finanzas modernas han aceptado a la deuda pública como un instrumento de financiamiento del gasto público, la discusión sobre la deuda pública no es un tema acabado y sigue siendo punto de convergencia para criterios doctrinales encontrados sobre el tema.

Antes de seguir con los planteamientos a favor o en contra de la deuda pública es necesario conocer su concepto y su clasificación. En el capítulo IV del presente trabajo, estudiamos a los ingresos públicos y los clasificamos en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. Definimos a los ingresos extraordinarios como aquellos recursos financieros que percibe el estado de manera irregular o complementaria y que se identifica con el financiamiento, el endeudamiento o el empréstito en los mercados de capitales.

La doctrina se ha encargado de definir el concepto de deuda pública. Así Dornbusch, Fischer y Schamalensee, explican que cuando el Estado gasta más recursos de los que ingresa normalmente, incurre en un presupuesto deficitario, para lo cual tiene que buscar alguna manera de pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Lo que hace fundamentalmente pidiendo préstamos

¹GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero" V.I. Ediciones De Palma, Argentina. 1970. p.215.

al público mediante la venta de bonos, que son promesas de pagar cantidades específicas a sus poseedores en fechas futuras. Como consecuencia de esos préstamos continuos el Estado se endeuda con el público y esa deuda se denomina deuda pública. Estos autores definen de la siguiente manera: "La deuda pública consiste en los títulos de deuda del estado en manos del público."² o bien, como "la cantidad total de bonos públicos (o activos sobre el sector público) en circulación constituyen la deuda pública o deuda nacional."³

Samuelson y Nordhaus, hacen la misma consideración que los autores anteriormente citados, considerando que cuando el Estado incurre en un déficit público, debe imprimir dinero o pedir préstamos al público para pagar sus facturas. la cantidad de préstamos acumulada se denomina deuda pública o del Estado. Esta consiste, en su mayor parte, en títulos a corto plazo que devengan intereses. De tal forma que conceptualizan a la deuda pública como "El total de obligaciones del Estado en forma de bonos o préstamos a más corto plazo."⁴

En México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) entiende como deuda pública: "Los préstamos que obtienen los gobiernos para financiar su déficit presupuestal. El gobierno puede contraer deuda pública, debido a que es sujeto de crédito, es decir, hay confianza en la solvencia del Estado u otra corporación pública en cuanto al cumplimiento de los compromisos contraídos"⁵.

Esquema 6.1

Clasificación de la Deuda Pública.

Deuda Pública.	Por su origen:	Interna.		
		Externa.		
	Por el plazo de amortización:	De Largo Plazo.		
		De Corto Plazo.		
	Por el tipo de Acreedor externo:	Con organismos financieros internacionales.		Bilaterales...
		Bancos Privados		Multilaterales.
Transnacionales.				

Una de las clasificaciones que se ha realizado de la deuda pública es respecto a su origen: la cual se ha dividido en deuda pública interna y en deuda pública externa. La primera se refiere a la deuda contraída por el Estado con sus propios ciudadanos, mientras que la segunda es la

²FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. "Economía". MC Graw Hill-Interamericana de México. México, 1994. p.645.

³FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. "Macroeconomía". MC Graw Hill. México 1993. p.695.

⁴SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. "Economía". MC Graw Hill. México, 1988. p 430.

⁵INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "El ABC de las Finanzas Públicas". INEGI, Aguascalientes, 1994. p. 11.

contraída con extranjeros. Dicha clasificación, así como la clasificación por el plazo de amortización y por el tipo de Acreedor externo, se pueden observar en el Esquema 6.1.

Así la Deuda Pública Interna "esta constituida por los recursos provenientes de los particulares nacionales. Su recaudación se da a través de instrumentos financieros, entre los que podemos mencionar a los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos Ajustables del gobierno federal y Petropagarés, entre otros."⁶ La Deuda Pública Externa, "es la que se contrata con los diversos acreedores externos como son: banco privados transnacionales y organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, etc."⁷ En el cuadro 6.1., que a continuación se transcribe, se puede observar el comportamiento de la deuda pública en general, del periodo comprendido entre los años de 1985 y 1995. Así como también el endeudamiento interno y externo del sector público. La deuda neta del sector público, tuvo una tendencia a aumentar en gran medida, toda vez que en el periodo existió para el año de 1986 un incremento de la deuda total en 151 por ciento aproximadamente respecto del año base del cálculo que fue 1985, esta tendencia siguió y para el siguiente años creció un 400 por ciento respecto del año anterior; de tal forma que para 1990 continuo aumentando dicha deuda hasta alcanzar 809.81 puntos porcentuales respecto de 1985. Para el año de 1991 la tendencia cambio en sentido opuesto disminuyendo en casi 50 puntos porcentuales, tendencia que continuo aunque en menor medida hasta el año de 1993. Sin embargo para el año de 1994 se revirtió nuevamente y la deuda se incremento en desmesuradamente, teniendo casi 1130 por ciento más de deuda que en 1985, situación que fue una de las causas de la crisis de 1994-1995 que se vivió en México.

Cuadro 6.1

Millones de Nuevos Pesos											
Concepto.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995ip1
Deuda neta del sector público.	36 877.70	92 689.90	221 734.40	268 718.40	308 759.00	325 518.20	314 355.40	251 110.50	245 180.90	453 136.90	559 543.60
V. A. (%) ²		151.34	501.27	623.25	737.25	809.81	752.43	580.93	564.79	1128.76	1417.3
Interna.	10 111.30	22 454.90	53 236.80	78 209.90	99 009.40	133 722.90	137 790.40	85 469.10	96 272.40	67 656.20	16 542.8
% (2)	27.42	24.23	24.01	29.32	32.07	39.86	43.83	34.04	39.27	14.93	2.8
Externa.	26 766.40	70 234.60	168 497.60	188 508.50	209 749.60	201 795.50	176 565.00	165 641.30	148 888.50	385 480.70	543 000.80
% (2)	72.58	75.77	75.99	70.68	67.93	60.14	56.17	65.96	60.73	85.07	97.0

(1) Los saldos al final del periodo pueden no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo de cifras.

(2) Porcentaje respecto de la deuda neta del sector público.

(i) Cifras preliminares al mes de junio.

² V. A. = Variación anual. Es acumulada, tiene como año base 1985.

** Los datos estadísticos numéricos fueron sacados de la fuente, los cálculos de las variaciones fueron hechos por el autor.

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, anexo, 1 de septiembre de 1995.

⁶ INEGI, Ob. cit. p. 11.

⁷ Ibidem, p.12.

En el cuadro en estudio puede observarse también el comportamiento de la deuda pública interna y externa respecto de la deuda pública total, porcentualmente hablando. De esta forma, en el total de los años del periodo la deuda externa represento un porcentaje mayor de la deuda pública total, que la deuda interna. Sin embargo, cabe mencionarse que no se mantuvo el mismo porcentaje de diferencia entre la deuda interna y la deuda externa. Así tenemos los años extremos, en donde en 1991 solo existieron de diferencia entre la deuda interna y la deuda externa aproximadamente 4 punto porcentuales, mientras que en el año de 1995 la diferencia fue de aproximadamente 95 puntos porcentuales entre una y otra. Lo importante de esta distinción radica en que una parte de la doctrina económica, considera que la deuda pública interna no representa una carga para el país toda vez que la debemos a nosotros mismos. A diferencia de la deuda pública externa en donde los créditos son contraídos con intereses extranjeros que representan una salida de divisas del Estado hacia el exterior, lo que si puede contraer la economía del país.

Otra clasificación que la doctrina del derecho financiero ha realizado respecto a los ingresos derivados del uso del crédito público y la emisión de moneda, la señala Carlos Giuliani siguiendo a Trotabas, Duverger y Baleeiro. Así Tenemos que "en esta categoría de recursos públicos podemos señalar tres tipos diferenciados, a saber: 1) el empréstito propiamente dicho, que responde a necesidades financieras, forma clásica y tradicional del crédito estatal; 2) los anticipos, bonos o letras de Tesorería, para satisfacer necesidades monetarias; 3) los procedimientos monetarios (emisión de moneda)."⁸

El empréstito de acuerdo por lo expresado por el autor anteriormente citado, tiene el carácter de una obligación unilateral de derecho público, derivada de la soberanía y en su forma clásica de operaciones a largo plazo y a plazo intermedio ha originado la idea errónea de que se trata de un contrato. Otros autores como Jacinto Faya consideran "en los Estados modernos el empréstito público es uno de los instrumentos de mayor importancia cuantitativa y cualitativa de que se vale el Estado, tanto para el financiamiento de los gastos públicos, como para la estrategia de la política financiera. El empréstito aún siendo un medio normal de financiamiento, se utiliza tomando en cuenta la situación política, económica y social de un país en un momento determinado."⁹

Carlos Giuliani considera que en cuanto a los otros tipos mencionados precedentemente, son usados para exigencias circunstanciales, aunque existe una tendencia hacia la permanencia, y por su facilidad resultan propensos a producir inflación. Empero, comenta el autor, son aconsejados por la doctrina moderna que también a este respecto se aparta de las enseñanzas de los clásicos. A este respecto expondremos en los siguientes subcapítulos, algunas de las consecuencias de este tipo de deuda pública, así como la forma en que financian los déficit presupuestarios del estado.

⁸GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Ob. cit. p. 215.

⁹FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas". Editorial Porrúa. México. 1981. p. 110

6.1.2. Fuentes jurídicas de la deuda pública en México e instrumentos de financiamiento comúnmente utilizados. Partiremos analizando el principal ordenamiento jurídico que existe en los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política, para después seguir con la leyes secundarias en la materia.

La Constitución Federal establece el fundamento legal para esta figura jurídica. Así tenemos, que la fracción VIII del artículo 73 constitucional, otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de Deuda Pública. El mencionado precepto legal textualmente dice: "El Congreso tiene facultad: VIII.- Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos público, salvo los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente...".

Dentro de las facultades legislativas que establece el artículo 73 constitucional que se atribuyen al Congreso de la Unión, tenemos aquellas que se refieren a la materia económica. Enrique Sánchez y Héctor Dávalos, consideran que "dentro de este rubro encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: De control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económicos"¹⁰. En relación a la primera de estas, los autores consideran que el Congreso tienen facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite sus pensión de garantías en términos de los dispuesto por el artículo 29 constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el presidente de la República contravendría los principios constitucionales, concluyen los autores.

Una vez establecido el marco constitucional de la deuda pública, estamos en posibilidades de analizar la leyes secundarias de la materia. Así siguiendo esta línea, el día 31 de diciembre de 1976 se publicó, la "Ley General de Deuda Pública". Dicha Ley de acuerdo con su exposición de motivos, tiene como objetivos optimizar el uso de los recursos financieros, que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Además, es el instrumento para asegurar el correcto manejo de los recursos obtenidos, así como para brindar la información suficiente para conocer el endeudamiento de la nación.

¹⁰SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique y DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor. "Comentario al artículo 73 constitucional." Contenido en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada." Departamento del Distrito Federal. México, 1990. p. 107.

Como ya hemos visto, el Estado se allega dinero de diferentes formas, ya sea vía recaudación (impuesto sobre la renta, el valor agregado, etc); también obtiene recursos por el producto de los servicios que presta y sobre las utilidades que obtengan sus empresas. Pero además el Estado puede endeudarse con prestadores mexicanos o extranjero. "Ahora bien, si bien es cierto que, como hemos dicho, el gobierno debe cumplir con su oferta electoral cualquiera que ésta sea, siempre que haya sido elegida mayoritariamente, también es cierto que, por ejemplo, en el caso de que haya ofrecido endeudar el país, su límite no es sólo no endeudarlo más de lo ofrecido sino también está obligado a no utilizar formas de endeudamiento diferentes a las contempladas por la ley que establece las únicas en que esto puede suceder, a saber, la Ley General de Deuda Pública."¹¹

El Doctor Jorge Witker al analizar la Ley General de Deuda Pública¹² comenta que la Ley faculta al Ejecutivo Federal, sus órganos directos y al Departamento del Distrito Federal para contraer obligaciones que obligan a la nación, siempre que las fundamenten y programen, tanto en los concerniente a su destino como a su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A esta última compete contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, tales como títulos de crédito, y avalarlos. Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores. La secretaria mencionada tiene facultades que vigilancia respecto del financiamiento que se obtengan. Los cuales deben de aplicarse de conformidad a los programas financieros y a los programas generales de deuda. Además la SHCP debe llevar un registro de la misma, así como participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera del país.

Ahora bien, ¿que entiende la ley por deuda pública?. El artículo 1o. de la ley en mención establece lo que puede constituir la deuda pública, así como los sujetos pasivos de la misma. La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento, a cargo de algunos de los sujetos pasivos. Dichos sujetos son básicamente aquellos que forman a la Administración Pública Federal. La ley los enumera diciendo que comprende al Ejecutivo Federal y sus dependencias, al Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. Cabe hacer la aclaración que actualmente muchas de las instituciones que consagra la fracción V del artículo primero, como son las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas; a raíz del complejo proceso de privatización ya no se consideran entes públicos y por tal motivo, no se consideran como sujetos pasivos de la deuda pública, aunque no dejan de estar bajo vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras cosas, respecto del monto de su endeudamiento y capacidad de pago.

¹¹DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. "Títulos de Crédito (Título y Contratos de Crédito, Quebrados. T. II". 2da. edición. Harla, México. 1992, p.355-356.

¹²WITKER V, Jorge. "Introducción al Derecho Económico". Harla, México. 1995, p. 95.

Como vemos la ley considera como deuda pública las obligaciones de pasivo derivadas de financiamiento. El financiamiento esta contemplado en el artículo segundo, el cual hace referencia a que, para efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos. III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

La emisión de títulos de deuda, ha sido muy recurrido por el Estado Mexicano en la última década, y debido a esto han sido creados un número importantes de instrumentos de este tipo. Sin embargo, el maestro Carlos Felipe Dávalos considera que "no obstante que el gobierno mexicano ha sido prolífico en el diseño de diferentes tipos de títulos de deuda pública, pero fundamentalmente en su emisión, todos obedecen básicamente a tres especies diferentes del mismo género: (i) el certificado de tesorería, (ii) el bono público y (iii) el certificado de participación: los que como decimos, integran la misma categoría cartular: Un título que confiere a su titular la participación individual en un crédito colectivo a cargo del gobierno federal que está, técnicamente, garantizado por la Tesorería de la Federación, la cual tesorería le corresponde llevar al Banxico (Banco de México)."¹³

Los instrumentos más importantes que se han emitido en cada uno de los tres tipos son los siguientes:

I. **Certificados de tesorería.** Los títulos más significativos son los "Certificados de la Tesorería de la Federación" (CETES). "Los Cetes son títulos de crédito emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ellos se presenta la obligación del Gobierno Federal en pagar el valor nominal en la fecha de vencimiento".¹⁴ éste Instrumento jurídico presenta una interesante evolución, la cual explica el maestro Dávalos Mejía. Primeramente, desde 1962 mediante el Decreto que Autoriza al Ejecutivo Federal para Emitir Bonos de Tesorería, (DO del 28 de diciembre de 1962) se inicia de manera esporádica la emisión de este tipo de títulos, en este periodo no existen todavía reglas claras en cuando al uso de estos títulos; no es sino hasta 1977 cuando se empiezan a utilizar con mayor frecuencia estos instrumentos de deuda, ya que en este año se establecen algunas reglas para la emisión de los mismos. Así es como en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 1977, se publica el Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para emitir Certificados de Tesorería, en donde se consagran las reglas generales de emisión, circulación, colocación y literalidad de los CETES, los cuales aun se utilizan en la actualidad con alguna reformas que se realizaron en el años de 1993.

"En efecto, este es el decreto en el cual se fundamentan todas las emisiones de CETES que se han realizado desde entonces, emisiones que han sido hechas al amparo del primer registro de CETES que se efectuó en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, el 18 de enero de 1978.

¹³DÁVALOS MEJÍA, C.F. Ob. cit. p. 356.

¹⁴CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. "El Mercado de Valores en México. Estructura y funcionamiento". Ariel. México, 1995. p. 92.

Dicho decreto, por una parte, autoriza al Ejecutivo a emitir CETES y, por la otra, señala los requisitos generales tanto de su emisión, depósito y colocación como de los derechos que les confieren a sus titulares. En repetidas ocasiones al año (generalmente los días miércoles de cada semana) se realiza una nueva emisión de CETES, y cada una se conoce por la clave que se le asigna, la cual se integra con el año de la emisión y el número de la semana en que se hizo."¹⁵

Estos instrumentos presentan las siguientes características, según el maestro Carlos Felipe Dávalos.

a) Emisora. El ejecutivo Federal por conducto de la SHCP.
b) Agente colocador depositario. El agente exclusivo del gobierno federal para la colocación de los CETES, es el Banco de México (Banxico) (artículo 8o. frac. III de la Ley Orgánica del Banxico), el cual también actúa como depositario exclusivo de los CETES en circulación, pero a cuenta de los tenedores.

c) Título (características). Son títulos de crédito al portador a cargo del gobierno federal, con valor nominal de cinco mil pesos o múltiplos de esta cantidad (cinco nuevos pesos); es amortizable mediante una sola exhibición; su plazo no puede exceder de un año. En la práctica, es tan frecuente como para considerarse una regla general, que tengan un vencimiento de 28 días.

ch) Derechos que confiere. Anteriormente a 1993, no se contenía estipulación sobre el pago de intereses sino que el titular sólo aspiraba a recibir el valor de mercado que tengan en la fecha de su venta. En 1993 se realizaron algunas modificaciones a estos instrumentos, y actualmente los CETES podrán devengar intereses,

d) Valor de mercado. Su valor es más o menos fijado por la SHCP en cada emisión (por que su valor de salida obedece a una subasta en el mercado de valores) en función de los siguientes elementos. la regulación de la moneda, el financiamiento de la inversión productiva del gobierno y su influencia de la tasas de interés.

Anteriormente mencionamos que en el año de 1993 se realizaron algunos cambios a los CETES, así es " a mediados de 1993, los CETES experimentan importantes modificaciones, las cuales aparecen en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1993 destacándose las siguientes: Se faculta al Ejecutivo Federal a emitir CETES a valor nominal de NS 5.00. Los CETES podrán devengar intereses. Se amplía el plazo de emisión de los CETES."¹⁶

Los Cetes son cuantitativamente de gran importancia para la obtención de recursos por parte del Gobierno Federal. Este tipo de instrumento representaron cerca de la mitad de los valores de deuda pública privada del sector público en los últimos diez años, como puede observarse en el cuadro 6.2, que se encuentra en la siguiente página. En donde el porcentaje que ocuparon los CETES, respecto de los valores de deuda interna neta emitidos por el Gobierno Federal, fluctuó entre un 31.5 por ciento, en el año de 1986, hasta 61.5 puntos porcentuales en el año de 1993. Año precisamente en que se realizaron las modificaciones que anteriormente comentamos a estos instrumentos.

¹⁵DÁVALOS MEJÍA, C.F. Ob. cit. p. 357.

¹⁶CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. Ob. cit. p. 92.

Para algunos autores, tales como Efraín Caro y Francisco Vega, los CETES permiten al Gobierno Federal en general y a Banxico en lo particular administrar la política monetaria; para el inversionista el atractivo de este instrumento es su gran liquidez y el poco riesgo del instrumento. Además de que para la economía en general, el CETE presta invaluable servicios al ser de las tasas de referencia por excelencia a partir del cual se determinan las restantes tasas de interés. No obstante estos mismos puntos se han causado gran controversia, misma a la que haremos referencia en los subcapítulos siguientes.

Cuadro 6.2.

Deuda interna neta del Gobierno Federal por tipo de instrumento e institución.(1)											
Estructura porcentual.											
Año.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^(p)
Deuda interna.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Banco de México.	52.6	35.6	17.6	40.1	7.8	5.8	(6.4)	(6.4)	(10.1)	(8.7)	(29.3)
Valores (2)	26.2	34.1	44.7	40.2	81.6	90.1	104.9	106.4	104.9	101.9	118.8
Cetes.	26.2	31.5	43.4	37.9	38.6	42.7	46.3	46.7	61.8	23.4	33.3
Bonos.					40.1	39.1	38.4	30.2	13.8	5.0	25.8
Tesobonos.					0.1		0.6	0.7	3.0	55.7	30.9
Ajustabonos.		2.7		2.4	2.1	6.3	19.5	28.7	26.6	17.8	28.8
Otros (3)			1.2		0.9	2.0	n.s.	n.s.			
Otros (4)	21.1	30.3	37.7	19.7	10.4	4.3	1.5	2.0	5.2	6.7	12.9

(1) Corresponden a la deuda interna bruta menos los saldos de las Cuentas acreedoras del Gobierno Federal.

Los saldos al final del periodo pueden no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo.

(2) Se reportan datos a partir de la creación de los

instrumentos.

(3) Corresponden a instrumentos no vigentes.

(4) Incluye deuda con el sistema bancario, la deuda asumida por el Gob. Fed. y los recursos del SAR constituidos a partir de 1992

n.s. No significativo

(p) Cifras preliminares al mes de junio

Fuente: Presidencia de la República, Primer informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, anexo, 1 de septiembre de 1995

II. Los Bonos Públicos. Este tipo de instrumentos constituyen la segunda especie de títulos de deuda que emite el Estado Mexicano. Ahora bien, "desde el punto de vista de su función financiera, su bursatilidad y sus características cartulares, los bonos públicos no tienen con el CETE más diferencia que el nombre. Tan es así que la LGDP contempla la posibilidad de que el gobierno se endeude mediante títulos, pero no menciona ni los certificados ni los bonos de manera específica; más aun, en el decreto CETES, de 1977 (...) derogó en su art. 1o. transitorio, a otro decreto de 1962 que no hablaba de CETES, sino curiosamente de bonos."¹⁷

Este tipo de instrumentos son clasificados por Dávalos Mejía de la siguiente manera:

A. Bonos de categoría única.

- Bonos de renta fija a plazo indefinido (1982).

B. Bonos con una razón microeconómica específica.

- Bonos del gobierno federal para el pago de la indemnización bancaria. (BIBS; 1983).

- Bonos de Renovación Urbana del Distrito Federal (BORES DF; 1985).

¹⁷DÁVALOS MEJÍA, C.F. Ob. cit. p. 359.

C. Bonos de renta fija a plazo indefinido.

- Pagarés de la Tesorería de la Federación. (PAGAFES; 1986).
- Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS; 1989).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES; 1987).
- Bonos Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS; 1989).
- Bonos de Regulación Monetaria del Banco de México. (1984).

A continuación analizamos los más relevantes de estos instrumentos.

-Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES; 1987). "Los BONDES son títulos nominativos de crédito al portador, negociables a largo plazo¹⁸, denominados en moneda nacional, en los cuales el Gobierno se obliga a pagar el valor nominal y los intereses correspondientes a la fecha de vencimiento."¹⁹

El Decreto por el que se Autoriza a la SHCP a Emitir Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, fue publicado en el DO del 22 de septiembre de 1987. Este tipo de instrumento de acuerdo con la doctrina, tiene como finalidad el financiar el gasto público. Las características del BONDE²⁰ son las siguientes:

a) Emisora. La SHCP, la que se reserva la facultad de colocarlos a descuento o bajo par.

b) Colocador, redentor, depositario y en su caso pagador. Banxico, el cual igualmente, será su depositario, por cuenta de los tenedores. Sin embargo, la colocación podrá hacerse mediante una SNC o de casa de bolsa, a juicio de la SHCP, previa opinión del propio Banxico.

c) Títulos. Son títulos de crédito nominativos, negociables, con valor nominal de mil pesos o múltiplos de esta cantidad, a cargo del gobierno federal, que representan obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, y que podrán o no devengar intereses, a juicio de la SHCP en cada emisión, previa opinión de Banxico.

ch) Plazo. No inferiores a un año, a discreción de la SHCP en cada emisión.

d) Derechos que confieren. Son pagaderos en las oficinas de Banxico, en la ciudad de México, por su valor nominan como, en su caso, por los intereses que devenguen.

Los BONDES al inicio de su emisión representaron una parte importante en relación con los títulos o valores emitidos por el Gobierno Federal. Como podemos observar en el cuadro 6.2, el cual se encuentra un par de paginas atrás; en los últimos dos años de la década de los ochenta, estos instrumentos comprendían aproximadamente el 40 por ciento de la deuda interna neta del Gobierno Federal, sin embargo en los primeros años de la década de los noventa, se tiene una tendencia a disminuir el uso de dichos títulos de deuda, hasta alcanzar únicamente 5 puntos porcentuales para el año de 1994. Dicha tendencia se explica toda vez que mientras los BONDES representaban una porción cada vez mas pequeñas de las deudas, otros títulos denominados AJUSTABONOS y otros más

¹⁸El Bonde puede ser de corto plazo en la forma de reporto. Asimismo la tasa al ser revisable cada 28 días hace que dicho instrumento esté capturando las variaciones de corto plazo del mercado. Cita contenida en CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. Ob. cit. p. 93.

¹⁹CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. Ob. cit. p. 93.

²⁰DAVALOS MEJÍA, C.F. Ob. cit. p. 366.

llamados TESOBONOS, los cuales seguían una tendencia a representar un porcentaje mayor respecto de los títulos emitidos por el Gobierno Federal. A continuación analizaremos estos últimos bonos, no sin antes concluir con los BONDES diciendo que estos títulos tienen como objetivo, "además de permitir la regulación de las variables monetarias constituir una fuente de financiamiento de largo plazo."²¹

- Bonos Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS; 1989). El 28 de junio de 1989, apareció en el Diario Oficial el Decreto por el que se autoriza la SHCP a Emitir Bonos Ajustables del Gobierno Federal, que documentarán créditos en moneda nacional, mismos que representarán obligaciones generales, directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos. Los AJUSTABONOS, son definidos por Efraín Caro y Francisco Vega, de la siguiente manera: Los Ajustabonos son títulos nominativos de mediano y largo plazo, denominados en moneda nacional, en los cuales se consiga la obligación directa e incondicional del Gobierno Federal de pagar el valor nominal del monto de dinero ajustado de acuerdo a la evolución del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), que publica quincenalmente el Banco de México.

Carlos Felipe Dávalos considera que el decreto establece las reglas a las cuales se ajustarán las emisiones de este moderno bono público, que está destinadas, al igual que el caso de los BONDES (su antecedente directo e inmediato) a asegurar el valor de los ingresos y ahorros de los adquirentes, más que simplemente a dotar al mercado de nuevas modalidades de especulación y financiamiento neto, ya que ambos son instrumentos de inversión a largo plazo que, incluso, están exentos del pago de impuesto sobre la renta, por cuanto a personas físicas se refiere. De acuerdo con el autor en mención, las características de los AJUSTABONOS son las siguientes:

a) Emisora. La SHCP, la que se reserva la facultad de colocarlos a descuento o bajo par.

b) Agente colocador, depositario y pagador. El Banxico actuará como agente exclusivo del gobierno federal para la colocación, redención y en su caso, pago de intereses; igualmente, los AJUSTABONOS se mantendrán en todo tiempo en depósito centralizado en administración en el Banxico, pero por cuenta de los tenedores.

c) Títulos. Son títulos nominativos, negociables, a cargo del gobierno federal, representativos de obligaciones generales, directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, con valor nominal de 100 mil pesos o múltiplos de esta cantidad; valor que se ajusta periódicamente (de ahí su denominación); y podrán o no devengar intereses a juicio de la SHCP en cada emisión, caso en el cual podrán emitirse cupones para su pago.

d) Plazo. El que determine discrecionalmente la SHCP en cada emisión, oyendo la opinión del Banxico. Cabe mencionar que este instrumento se emitió por vez primera el 20 de julio de 1989 para un plazo de 3 años, en tanto que la primera emisión a 5 años se realizó el 22 de noviembre de 1990.

²¹CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. Ob. cit. p. 93.

d) Derechos que confieren. El pago de su monto total, y en su caso, de los intereses; tanto el uno como los otros se ajustarán periódicamente, incrementándose o disminuyéndose la suma correspondiente, en la misma proporción en que aumente o disminuya el INPC; su pago se hará por el Banxico en sus oficinas de la ciudad de México.

La importancia en cuanto a su representación porcentual de estos títulos, respecto de las emisiones de valores del gobierno federal ha ido en aumento en los últimos años, desde su creación hasta representar aproximadamente una quinta parte de tal deuda. (ver cuadro 6.2.)

- Bonos de la Tesorería de la Federación. (TESOBONOS; 1989). Efraín Caro y Francisco Vega, definen a este título de crédito como: títulos nominativos denominados en dólares americanos, en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional del gobierno federal de pagar el equivalente en moneda nacional al vencimiento.

El mismo día en el que se publicó el decreto de creación de los AJUSTABONOS. (28 de junio de 1989) se dio a conocer en el DO el Decreto por el que se Autoriza a la SHCP a Emitir Bonos de la Tesorería de la Federación, para su colocación entre el gran público inversionista, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados por el Gobierno Federal por el Banxico. Sus características son: a) Emisora. La SHCP; la que se reserva el derecho de colocarlo a descuento o bajo par.

b) Agente colocador, depositario y pagador. Banxico, que interviene como el agente colocador exclusivo de los TESOBONOS en circulación, y con el carácter de agente exclusivo para su redención y, en su caso, el pago de interés; igualmente, Banxico actúa de depositario exclusivo, por cuenta de los tenedores.

c) Títulos. Son títulos de crédito negociables, a la orden del Banxico y a cargo del gobierno federal, con valor nominal de 100 dólares cada uno o múltiplos de esta cantidad, que documentan créditos en moneda extranjera otorgados al gobierno por el Banxico.

ch) Plazo El que señale discrecionalmente la SHCP en cada emisión, oyendo la opinión del Banxico.

d) Derechos que confiere. A discreción de la SHCP, podrán o no devengar intereses, en cuyo caso se pueden emitir con cupones para su pago; igualmente confiere derecho de cobro, de la siguiente forma: son pagaderos en las oficinas de Banxico, e la ciudad de México, por su equivalente en pesos mexicanos al tipo de cambio libre de venta del dólar de Estado Unidos de Norteamérica de la fecha de pago, y cuyo cálculo se hace en la forma que determinó la SHCP en un resolución publicada en el DO del 28 de junio de 1989.

"Al ser referenciado en dólares se implica un tipo de cambio el cual se calcula como el promedio aritmético de las cotizaciones de los tipos de cambio de seis entidades financieras que a juicio de Banco de México sean representativas del mercado(...). La idea de emitir Tesobonos fue ofrecer un instrumento de mínimo riesgo, que a su vez brindase protección cambiaria (peso/dólar).

Adicionalmente, el Tesobono permite a las autoridades la regulación de las variables monetarias y ser una fuente de financiamiento del Gobierno Federal."²²

Este tipo de instrumento es utilizado por el Estado Mexicano en gran medida, y esto ha sido motivo de discusión doctrinaria; toda vez que una de la causa de la crisis financiera de 1994-1995, se debió a la falta de liquidez por parte de los Estados Unidos Mexicanos para hacer frente al pago de estos títulos, que en el año de 1994 casi el 60 por ciento de la deuda en valores del gobierno federal. (ver cuadro 6.2.)

III.- Certificados de Participación. En 1975 se da una nueva aplicación a los certificados de participación comunes, a saber certificados de participación en el fruto o rendimiento de los valores, derechos o bienes; C. de P. en la parte alicuota del derecho de propiedad o de titularidad sobre esos bienes, derechos o valores; C. de P. en la parte alicuota del producto neto que resulte de la venta y los C. de P. de vivienda. Esta nueva aplicación consistió en "utilizarlos como instrumentos de financiamiento masivo, colocándolos en la Bolsa como valores bursátiles, pues ciertamente, cumplen con los requisitos establecidos para ello por la Ley del Mercado de Valores. (...) El llamado PETROBONO, que es, precisamente un certificado de participación, es un ejemplo ilustrativo de esta novedosa aplicación ..."²³ Otros ejemplos de este tipo de instrumentos fueron los CEPTURS (Certificados de Participación Ordinarios para el Fomento del Turismo), así como también los llamados CEPLATAS (Certificados de Participación Amortizables de Plata).

Los PETROBONOS se crearon en el año de 1977, por decreto denominado Acuerdo por el que autoriza la creación de un Fideicomiso para la emisión de Certificados de Participación Ordinarios Amortizables, denominados PETROBONOS. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de abril de 1977.

El maestro Carlos Felipe Dávalos considera las siguientes características respecto de dicho instrumento: Fideicomitente. El gobierno federal a través de la SHCP.

Fiduciaria. Nacional Financiera.

Fideicomisarios. El propio gobierno federal y los adquirentes de los certificados de participación que se emitan, con la cobertura de los derechos fideicomitados.

Patrimonio inicial. los derechos que deriven de la compraventa celebrada entre el gobierno federal y PEMEX, por el que aquel compró 7 228 millones de barriles de petróleo crudo "ligero mexicano" en 2 200 millones de pesos.

Patrimonio ulterior. Las aportaciones que haga el gobierno federal de los derechos provenientes de posteriores contratos de compraventa de petróleo crudo.

Derechos que confieren. Al vencer los PETROBONOS, los titulares participaron de forma alicuota en el excedente que hubiera entre el valor nominal de la emisión y el valor que

²²El Tesobono, si bien es una cobertura contra el riesgo cambiario no cubre el llamado riesgo país, es decir, el riesgo de una inconvertibilidad del peso y el racionamiento en la disponibilidad de divisas ante turbulencias extremas en el aspecto político y económico. CARO R. Efrain y VEGA R. J. Francisco. Ob. cit. pp. 92 y 93.

²³DÁVALOS MEJÍA, C.F. Ob. cit. p. 314.

tuviera a la fecha de la amortización el número de barriles que se hubiera tomado en cuenta para constituir el fondo para la emisión. Además que los certificados gozaban de un rendimiento mínimo garantizado.

Después de 1977, fecha de la primera emisión de los PETROBONOS, se han colocado mas de diez emisiones de este tipo de instrumentos financieros públicos.

Por otra parte, regresando al texto de la Ley General de Deuda Pública, en la misma se contempla que será el Ejecutivo Federal quien ejercerá las políticas de deuda pública por medio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Institución que posee una importante cantidad de facultades entre la cuales destacan la de emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión productiva; elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública; autorizar el financiamiento para la entidades de la administración pública federal: así como el vigilar el correcto uso de los recursos obtenidos; entre otras (art. 4o. LGDP). Ahora bien, no obstante las facultades del Ejecutivo, es el poder Legislativo quien establece los montos de endeudamiento, tal como lo ordena la Constitución Federal y que es retomado por la ley reglamentaria. Así el artículo 9o de la LGDP, establece que es el Congreso quien autoriza los montos de endeudamiento neto directo interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público. Dichos montos se establecen anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio respectivo. "Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal ..." (art. 12).

Siguiendo la reglas ya comentadas en el capitulo tercero del presente trabajo, respecto del "ciclo vital del presupuesto", y además conforme a la LGDP, el Presidente de la República debe presentar los montos estimados de deuda pública para el ejercicio fiscal determinado. Así el artículo 10 de la ley en mención, establece que el Ejecutivo Federal al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. Dichos elementos deben ir dirigidos a establecer que el endeudamiento servirá para realizar una inversión productiva, es decir, que aumente los ingresos futuros; así como que existirá capacidad de pago para hacer frente a las obligaciones derivadas de dicha deuda.

Este último precepto legal mencionado, además establece los casos de montos adicionales de endeudamiento que podrá ejercer el Ejecutivo Federal; mismos que podrá autoriza el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos respectiva, cuando se trate de circunstancias económicas extraordinarias, que a juicio del Ejecutivo Federal se llegasen a presentar durante el ejercicio. Sin embargo, cuando el Presidente de la República haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso. A diferencia de los endeudamientos que no se encuentre en esta hipótesis, en los cuales el

Ejecutivo debe informar al Congreso de la Unión del estado de la deuda trimestralmente, así como al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos. Se exceptúan, los montos de deuda que sirvan a la regulación monetaria.

De esta manera, "en México, las políticas de deuda pública quedan a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública. En nuestro país el manejo de la deuda pública se encomienda al Ejecutivo Federal, quedando la aprobación para contratar empréstitos, al Congreso de la Unión, quien autoriza anualmente en la Ley Federal de Ingresos el monto máximo de endeudamiento".²⁴

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996²⁵, establece en su articulado, el monto de endeudamiento del sector público. Así el artículo 1o. establece que en el ejercicio fiscal de 1996, la federación percibirá entre otros ingresos, los provenientes por concepto de financiamiento para el gobierno federal, estimados en la cantidad de 12,988.1 millones de pesos. Además en el siguiente artículo, se da la autorización para que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio fiscal de 1996, contrate, ejerza y autorice crédito, empréstitos y otras formas de ejercicio del crédito público, entre las cuales se contempla la emisión de valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, en los términos de la Ley General de Deuda pública, por un monto de endeudamiento neto que no exceda de 5.000 millones de dólares de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario oficial de Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 1996. (aproximadamente 40,000 millones de pesos). dentro de esta cantidad debe incluirse el endeudamiento neto interno, el cual no podrá exceder de 22 mil millones de pesos.

De acuerdo con el precepto legal en mención, el Ejecutivo Federal, esta autorizado para hacer uso de diferentes figuras para obtener el financiamiento necesario, siempre y cuando no exceda del monto máximo de endeudamiento neto que se señalo con anterioridad. Estos instrumentos son los siguiente:

- El Ejecutivo Federal a través de la SHCP, puede emitir valores en moneda nacional y contratar empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal.
- De igual forma puede contratar empréstitos o emitir valores en el exterior con el objeto de canje o para refinarciar endeudamiento externo.
- Puede emitir en el mercado nacional de valores "Bonos de la Tesorería de la Federación" (TESOBONOS) o instrumentos similares indexables al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total en circulación de los mismos durante el ejercicio 1996, no exceda del 15 porciento de la deuda pública total.

²⁴FAYA VIESCA, Jacinto, Ob. cit. p.111.

²⁵Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día jueves 14 de diciembre de 1995.

Se hace referencia también al endeudamiento extraordinario, en donde se establece que en caso de que la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior, se hiciera con la garantía de un gobierno extranjero, en virtud de acuerdos que no hayan sido sometidos previamente a consideración del H. Congreso de la Unión, oportunamente en los términos del artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal, éste conocerá acerca de los condicionamientos correspondientes a efecto de que aquéllos le sean sometidos a su aprobación.

Se establece además, el monto de endeudamiento para el ejercicio fiscal del Distrito Federal, el cual se fija en 5,100 millones de pesos, para financiar su Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal de 1996, de dicha entidad.

Finalmente, se ordena en concordancia con lo establecido por la Ley General de Deuda de Pública, que el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, dará cuenta trimestralmente de las operaciones realizadas en este rubro. Fijándose un plazo de los 45 días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo, para dicho cometido.

6.2. Diferentes conceptos de déficit del sector público y sus formas de financiamiento.

Anteriormente al hablar de deuda pública, dijimos que cuando el Estado gasta más de los que le ingresa incurre en déficit público y que para pagar sus excesos de gasto, debe imprimir dinero o pedir prestado. Fue siguiendo este argumento que definimos a la deuda pública como la cantidad de préstamos que obtienen el Estado con la finalidad de financiar su déficit.

Ahora bien, "la deuda pública está relacionada sencillamente con el déficit público: la variación de la deuda pública a lo largo de un año dado es igual a su déficit público."²⁶ Es decir, en la medida en que varíe el déficit del estado, ya sea disminuyendo o aumentando, de esta forma se incrementará o disminuirá la deuda del mismo.

Existe un primer concepto relevante que se relaciona con el déficit y la deuda pública, este es el de "balance financiero del sector público". El conocer la definición de esta figura económica nos permitirá analizar el problema del equilibrio presupuestal desde el punto de vista del déficit fiscal. El Balance financiero del sector público, se define de la siguiente manera: "Es la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del Sector Público, incluye al Gobierno Federal; Sector Parastatal y los Intermediarios Financieros (Bancos de desarrollo y Fideicomisos de fomento)."²⁷ El Balance Financiero de acuerdo con el maestro en economía José Ayala, nos sirve para medir el gasto total menos los ingresos totales, "reflejando el efecto económico del presupuesto en los mercados financieros. En el caso de déficit, suma recursos del sector privado al público, en el caso de superávit, resta recursos del sector privado."²⁸ Cabe introducir otro concepto en este momento, que es el de Balance Económico, este a diferencia del Balance Financiero no incluye a los Intermediarios

²⁶SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William, Ob. cit. p. 430.

²⁷INEGI, Ob. cit. p. 31.

²⁸AYALA ESPINO, José, "Mercado, Elección Pública e Instituciones"(Una revisión de las Teorías Modernas del Estado), Facultad de Economía, UNAM, México, 1995, p. 297.

Financieros (Bancos de Desarrollo y Fideicomiso Públicos). Así el Balance Económico. "es el resultado que se obtiene de comparar los ingresos y gastos totales del sector público no financiero (Gobierno Federal y Sector paraestatal)"²⁹

El cuadro 6.3. muestra varios conceptos entre estos el de balance financiero del sector público, el cual se mide tanto en millones de pesos a precios de 1980, como porcentaje del PIB. Así tenemos que dentro del periodo comprendido de 1985 a 1994, el sector público experimento un déficit presupuestal desde el año inicial del periodo en análisis hasta el inicio de la presente década. Cabe destacar que los años en que mayor déficit se contabilizo fueron 1987 y 1988. en donde el déficit del sector público represento el 16 por ciento del PIB; Al siguiente año la tendencia dio in giro y el déficit comenzó a disminuir, misma que prevaleció hasta el año de 1992. No obstante, no fue sino en el año de 1991, donde se presenta un superávit en el presupuesto del sector público, el cual se incremento al siguiente año. Sin embargo, en los dos últimos años del periodo en análisis la tendencia de dicho superávit giro nuevamente y el superávit disminuyó.

Cuadro 6.3.

Situación Financiera del Sector Público.										
Concepto.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
MILLONES DE PESOS (1)										
Balance Público.[2] [3]	(-470.8)	(-758.6)	(-773.5)	(-609.8)	(-282.8)	(-52.6)	108.9	193.2	-41.3	8.5
Balance económico primario.	193.2	117.4	275.3	394.4	432.6	562.6	488.2	498.9	220.3	159.3
Balance operacional.	(-39.4)	(-114.2)	86.6	(-175.3)	(-85.1)	247.9	344.6	335.9	85.9	29.5
PORCENTAJE DEL PIB										
Balance Público.[2] [3]	(-9.6)	(-16.0)	(-16.0)	(-12.5)	(-5.6)	(-1.0)	2.0	3.4	0.7	0.1
Balance económico primario.	3.9	2.5	5.7	8.1	8.6	10.7	8.9	8.9	3.9	2.7
Balance operacional.	(-0.8)	(-2.4)	1.8	(-3.6)	(-1.7)	4.7	6.3	6.0	1.5	0.5

(1) Cifras a precio de 1980. Deflacionados con el índice de precios implícitos de PIB.

1980 = 100

(2) Hasta 1992 corresponde al balance financiero, que incluye la intermediación financiera de la banca de desarrollo

(3) Los resultados incluyen para 1990 el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa y para 1991, 1992 y 1994 los ingresos extraordinarios por la desincorporación de entidades públicas.

FUENTE: Presidencia de la República. Primer informe de gobierno. Ernesto Zedillo Ponce de León, año: 1 de septiembre de 1995.

"Un tercer concepto importante es el balance primario, que mide el esfuerzo del gobierno para equilibrar sus cuentas."³⁰ El balance primario, también se le conoce con el nombre de Balance Económico Primario, este se define como "el balance económico menos los pagos de los intereses de la deuda (interna y externa). Es decir, es el esfuerzo de la política de fiscal por lograr el equilibrio de las finanzas públicas."³¹ El Balance Económico primario también sirve para medir en que tanto los ingresos público pueden financiar (sin incluir el pago de intereses de la deuda) el gasto corriente y el de capital. En el cuadro 6.3. encontramos el concepto de balance económico primario, como su definición ordena, para su calculo no se incluyen el pago de las deudas pública (ni interna y tampoco externa). A lo largo del periodo puede observarse que a diferencia del balance público, el balance económico primario siempre fue superavitario, los que significa que durante el periodo los

²⁹INEGI. Ob. cit. p. 31.

³⁰AYALA ESPINO, J. Ob. cit. p. 297.

³¹INEGI. Ob. cit. p. 31.

pagos de intereses a la deuda pública fueron muy grandes y que fueron una de las causas del déficit en el balance financiero. No obstante, cabe resaltar que el balance primario siguió aproximadamente las mismas tendencias que el balance financiero.

Otro concepto de balance, es el que hace referencia a los requerimientos o necesidades gubernamentales de recursos no financiados con ingresos fiscales y que además descuenta la inflación de los intereses del servicio de la deuda, es el concepto de Balance Operacional, de acuerdo con el INEGI, el balance operacional es el resultado de sumar al balance económico primario, el monto de los intereses reales en moneda nacional y los intereses nominales en moneda extranjera.

Como anteriormente mencionamos, las definiciones de balance del sector público permiten analizar el problema del equilibrio presupuestal desde el punto de vista del déficit fiscal. En este caso, de acuerdo con el maestro José Ayala, existen las siguientes definiciones del déficit. El déficit financiero es igual al déficit del gobierno central más el déficit del sector paraestatal controlado presupuestalmente, más el déficit del sector paraestatal no controlado presupuestalmente. Un segundo concepto es el de déficit primario que es igual al déficit financiero, menos el pago total de intereses (internos y externos); y finalmente el déficit operacional es igual al déficit financiero total menos la intermediación financiera del sector público, menos obligaciones de intermediarios financieros oficiales aceptados por el gobierno central, menos el componente inflacionario de la deuda interna neta del sector público no financiero en moneda nacional, más la aceptación de obligaciones por intermediarios oficiales sobre el gobierno central.

Con el marco conceptual anteriormente analizado, ya estamos en posibilidad de conocer la diversas formas de financiar el déficit del sector público, estas básicamente son dos³²: "Cuando el estado incurre en un déficit público, debe imprimir dinero o pedir préstamos al público para pagar sus facturas."³³

Quando se financia el déficit con deuda, el estado emite bonos públicos, endeudándose con el sector privado. Como ya hemos visto en el subcapítulo anterior, el Estado Mexicano tiene diversos instrumentos para captar recursos para financiar su déficit presupuestal.

La otra forma de financiar el déficit del estado, conocido como financiamiento con dinero, es por medio del endeudamiento, que en el caso de México, hace el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Banco de México (organismo autónomo), en donde este último compra deuda del Gobierno Federal. "La distinción entre la financiación con deuda y la financiación con dinero se puede aclarar aún más observando que las ventas de valores hechas por el Tesoro (SHCP en el caso de México) al banco central (Banxico) se denominan monetización de la deuda, lo que quiere decir que el banco central crea dinero (base monetaria) para

³²Las implicaciones que tiene el financiar el déficit del Estado con cualquiera de las dos formas son bastas, razón por la cual delimitaremos el tema a fin de no extralimitar los fines del presente trabajo, no obstante sugerimos al lector para un estudio específico de las consecuencias del financiamiento revise la bibliografía del presente trabajo y consulte alguno de los libros referentes a economía, macroeconomía y finanzas públicas intermedias.

³³SAMUELSON, A., Paut; NORDHAUS D., William. Ob. cit. p. 430.

financiar la compra de la deuda. Puesto que la base monetaria es una variable macroeconómica importante, hay una diferencia esencial entre vender deuda al público y vendérsela al banco central. Por supuesto, el sector público puede tener un superávit en vez de un déficit, en cuyo caso, en lugar de vender bonos o de incrementar la base monetaria, lo que hace es retirar deuda (reducir el volumen de los bonos público en circulación) o reducir la base monetaria."¹⁴

Con esto concluimos el capítulo de deuda pública, para dar paso al último tema referente a la política financiera. En dicho capítulo podremos apreciar como interactúan el gasto y los ingresos públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de bienestar que plantea una economía moderna, tales como el empleo, estabilidad de precios, un elevado nivel de producción con baja inflación y en general un mejor nivel de vida para las personas.

¹⁴FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. "Macro..." Ob. cit. p.692.

CAPITULO 7. POLÍTICA FINANCIERA.

En los capítulos anteriores hemos analizado el gasto público y los distintos recursos del Estado, es necesario ahora presentar el funcionamiento de estos instrumentos económicos dentro de la política financiera.

Sin embargo, es importante conocer la amplitud del uso del término "política fiscal" como instrumento de política económica, toda vez que la doctrina presenta ciertas discrepancias en el contenido del mismo. Así tenemos el comentario de Héctor Villegas¹, el cual considera que muchos autores utilizan los términos "política financiera" y "política fiscal" con similar significado. Hace notar Giuliani Fonrouge que la nueva escuela desarrollada alrededor de la doctrina keynesiana y propiciada en Estados Unidos con la denominación de "fiscal policy", no emplea tal terminología en sentido literal de "política fiscal", sino que traduce una posición de conjunto de política financiera anticíclica. El doctor García Belsunce, por su parte, al hablar de "política fiscal" comprende aquella que se lleva a cabo tanto a través de los recursos tributarios como de los restantes recursos y los gastos públicos. No obstante, Héctor Villegas considera que para evitar confusiones didácticas, prefiere realizar la misma distinción entre los términos "financiero" y "fiscal" que suele hacerse en el campo jurídico y por consiguiente, la identificación entre la voces "fiscal" y "tributario", vocablos estos últimos que suelen referirse en forma indistinta a la ciencia jurídica de los tributos. En consecuencia, concluye el autor, cuando se habla de política financiera debe referirse a la actividad finalista del Estado llevada a cabo mediante el empleo de gastos y recursos públicos. Circunscribiendo el concepto terminológico "política fiscal", a la misma actividad estatal, pero desplegada únicamente mediante los recursos tributarios.

Por nuestra parte consideramos como viable la distinción realizada por Héctor Villegas, no sin antes advertir que a lo largo del presente capítulo muchos de los autores aún siguen equiparando dichos términos, razón por la cual debe prestarse especial cuidado al respecto; de tal forma que debe distinguirse cuando se utilice el término "política fiscal" en un sentido amplio (considerando a los gastos y a los ingresos públicos en su conjunto) de cuando se tome en estricto sentido (únicamente considerando a los recursos estatales). Por lo regular se tomará el término en sentido amplio, no obstante cuando sea en caso contrario se hará la aclaración pertinente.

7.1. Diferentes enfoques teóricos sobre la política financiera.

7.1.1. Visión panorámica. La economía se divide para su estudio en dos apartados, el micro y el macro. La microeconómica se ocupa de las distintas relaciones entre los agentes económicos, desde un punto de vista individual, es decir, "estudia el intrincado sistema de relaciones conocido como mecanismo de mercado;"² mientras que la macroeconomía observa cómo interactúan los agentes económicos como un todo. Esta se ocupa, según Samuelson y Nordhaus, de la conducta de

¹VILLEGAS, Héctor. *"Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario"*. 5ta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1993. p. 811.

²SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. *"Economía"*. Mc Graw Hill. México. 1988. p 93.

los precios de la economía en su conjunto, es decir, de los amplios agregados de la vida económica, que comprende el estudio del nivel global de producción, el empleo, el desempleo y los precios de una nación.

Actualmente al igual que hace cincuenta años, existen dos puntos distintos sobre las macroeconomía, uno de ellos se denomina clásico y el otro keynesiano. Así tenemos que los autores anteriormente citados nos dicen que el modelo clásico es aquel en el que los precios y los salarios son perfectamente flexibles, por lo que los precios varían rápidamente para eliminar los excesos de demanda o de oferta que haya en los mercados. Ello lleva a una situación en la que la curva de oferta agregada es vertical o casi vertical. En ese mundo clásico, nunca habría desempleo involuntario y la política macroeconómica no podría influir en el nivel de producción.

El otro punto de vista es el denominado modelo keynesiano, denominado así por su autor John Maynard Keynes, el cual plantea una nueva concepción. Sus puntos de vista se basan en la observación de que los precios y especialmente los salarios, son rígidos a corto plazo. Ese hecho lleva a una curva de oferta agregada que no es vertical sino plana en los niveles bajos de producción. En la versión extrema de la depresión keynesiana, explican los autores, la curva de oferta agregada es completamente horizontal, lo que indica que los precios son totalmente rígidos. En este caso, cualquier cambio de la demanda agregada, la cual puede ser inducida por el aumento del gasto público se reflejará en una variación de la producción real y no en los precios. Así pues, en el mundo keynesiano una economía puede experimentar un desempleo elevado y persistente: circunstancia en la cual la política macroeconómica puede influir, afectando a la producción y el desempleo. En el presente trabajo seguiremos el modelo keynesiano, desde su perspectiva de "depresión", así como también desde la del "multiplicador". El análisis que se presentará será el más sencillo que permite la economía, con la finalidad de únicamente resaltar el importante papel del gasto y los ingresos públicos en la cotidianidad de un país.

Así pues, vemos que la importancia de la macroeconomía se destaca por varios aspectos, entre ellos, resalta el hecho de que el Estado puede ejercer una influencia favorable en sus resultados económicos a través del uso de una correcta política económica, ya sea con el uso de una política financiera por medio del gasto público, los impuestos, las empresas públicas; así como también por medio de una política monetaria.

Ahora bien, teóricamente existen ciertos objetivos que una buena política pública debe buscar desde una perspectiva macroeconómica y los instrumentos que se deben poner en práctica para su logro, no importando el modelo macroeconómico a seguir. En el cuadro 7.1. que a continuación presentamos, el cual tiene como fuente el libro de "economía" de Samuelson y Nordhaus, muestra los objetivos e instrumentos de la política macroeconómica de una economía de mercado moderna.

"A la izquierda se encuentran los principales objetivos de la política macroeconómica de una economía de mercado moderna. Estos están contenidos en leyes nacionales. Se pueden encontrar en los discursos de líderes políticos o en las encuestas de opinión. Si se alcanzan estos

objetivos se consigue un elevado y creciente nivel de vida. A la derecha se encuentran los instrumentos de política. Éstos son los frenos y el timón mediante los cuales los poderes públicos pueden tratar de influir en el ritmo y dirección de la actividad económica. A menudo los conservadores piensan que deberían usarse escasas veces, mientras que los liberales desean que se utilicen activamente."³

Cuadro 7.1.

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS	
OBJETIVOS.	INSTRUMENTOS.
1.- Producción: Nivel elevado tanto efectivo como en relación con el potencial. Rápida tasa de crecimiento.	a) Política fiscal: Gasto Público. Impuestos
2.- Empleo Elevado nivel de empleo. Bajo desempleo involuntario.	b) Política monetaria: Control de la oferta
3.- Estabilidad del nivel de precios con Libertad de mercados.	c) Política de rentas de las directrices voluntarias de precios y salarios e los controles obligatorios.
4.- Equilibrio exterior: Equilibrio entre exportaciones e importaciones. Estabilidad del tipo de cambio.	d) Política económica exterior: Políticas comerciales. Intervención en el tipo de cambio.

El tema en el cual nos adentraremos en el presente trabajo es el de política fiscal (entiéndase política financiera); sin embargo debe tenerse en cuenta que éste sólo es uno de los instrumentos de los cuales puede echar mano el Estado para la consecución de los objetivos planteados, a fin de lograr un elevado, creciente y sostenible nivel de beneficios para su población.

Antes de dar paso al análisis particular de la influencia de los gastos y los ingresos públicos en la vida económica de un país, debemos tener en mente ciertas advertencias que ya realizan los macroeconomistas, resultado de los postulados de la ciencia económica. Estos son los siguientes: "La macroeconomía implica la elección entre diferentes objetivos centrales. Una nación no puede tener simultáneamente un elevado consumo y un rápido crecimiento. Para reducir una elevada tasa de inflación es necesario un periodo de elevado desempleo y poca producción o intervenir en los mercados libres mediante una política de precios y salarios. Estas difíciles elecciones se encuentran entre las muchas a las que deben hacer frente los responsables de la política macroeconómica de todas las naciones... Independientemente de que el líder sea democrata o republicano en Estados Unidos, un conservador en Gran Bretaña o un socialista en Francia, un país no puede escapar al dilema a corto plazo entre el desempleo y la inflación. Todos nos hemos dado cuenta de que en una economía en la que los precios y los salarios son determinados en mercados libres, una política destinada a reducir la inflación debe pagar un alto precio en un elevado desempleo y grandes brechas del PNB (o en su caso del PIB)".⁴

Ahora bien, éstas consideraciones nos llevan a realizar preguntas tales como, ¿Cuál es la medida justa del desempleo para tener controlada la inflación?; ¿Debe sacrificarse el consumo de

³SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. Ob. cit. p. 95.

⁴Ibidem, p. 103.

una gran parte de la población de un país, con miras a tener una estabilidad de precios y salarios, lo que posteriormente servirá de apoyo para realizar inversiones y así poder tener un crecimiento sostenible?; ¿qué tan largo de ser este periodo de sacrificio?. Las respuestas a estas preguntas no pueden ser contestadas científicamente por la economía de forma aislada, ya que si bien una parte de ésta ciencia, llamada economía normativa, nos da ciertas consideraciones axiológicas para tener una perspectiva científica económica y así poder responder en parte a éstos dilemas; deben complementarse las respuestas con otras áreas del conocimiento tales como el derecho, la filosofía, la política, la sociología, entre otras; para así desarrollar una respuesta integral que nos permita dar solución a los problemas planteados. Sin embargo, las respuestas dadas "dependerán de las opiniones profundamente arraigadas sobre la forma éticamente justa de dividir el dolor entre la inflación y el desempleo, juicio de valor realizado dentro del marco de nuestro proceso democrático."(Samuelson y Nordhaus)

7.1.2. La política financiera como instrumento de la política de estabilización económica del Estado. "Un instrumento de política es una variable económica que se encuentra bajo el control directo o indirecto del gobierno; los cambios de los instrumentos afectan uno o más de los objetivos macroeconómicos."⁵ Con la anterior definición podemos deducir que la política financiera es una variable que puede ser controlada por el Estado, ya sea mediante la forma en que éste obtiene sus recursos, o bien por medio de las erogaciones que realiza el propio Estado por medio del gobierno.

Los dos primeros instrumentos económicos principales, son el gasto y los ingresos públicos, los cuales en su conjunto son elementos de la política financiera. Anteriormente en el capítulo tercero del presente trabajo, definimos al gasto público en un sentido amplio, como las erogaciones que con facultad de las leyes realizan los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos de un país. Mientras que en sentido estricto definiríamos al mismo como las erogaciones realizadas por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. Este gasto público, desde una clasificación económica comprende al gasto corriente, al gasto de capital y a las transferencias.

Estas erogaciones que realizadas por el Estado sirven para controlar a la economía de un país. Así "... en virtud de los gastos públicos el Estado puede actuar sobre la renta nacional adicionando fondos al ingreso nacional, alentando los consumos, reactivando o desalentando la producción, asegurando el pleno empleo de los recursos disponibles, influyendo sobre el nivel de precios etc."⁶ Además, como dice Samuelson y Nordhaus, los gastos del estado son el instrumento mediante el cual el gobierno determina las dimensiones relativas del sector público y privado, qué parte de su PNB se consume colectivamente y no privadamente.

⁵Ibidem, p. 101.

⁶VILLLEGAS, Héctor, Ob. cit. p. 812.

La otra mitad de la política financiera son los ingresos públicos, en el capítulo IV del presente trabajo definimos a éstos, como aquellos recursos que con facultad de las leyes obtienen los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos. De esta forma seguimos el mismo criterio del maestro Carlos Giuliani Fonrouge en cuanto a la consideración de la relación ingreso-gasto. El citado autor define a los ingresos públicos en sentido lato como "las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social"⁷. Además en aquella ocasión mencionamos que cabe al respecto de la definición de los ingresos públicos un sentido estricto, para lo cual coincidimos con la definición que establece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al considerar a estos como "la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas"⁸.

"Mediante los recursos públicos, el Estado puede actuar sobre la redistribución de la renta, el aumento o disminución de los consumos, la reactivación o desaliento del ahorro, de la capitalización o de la inversión..."⁹

Así pues, resumiendo podemos afirmar tal y como consideran Samuelson y Nordhaus¹⁰ que la política financiera consiste en el gasto público y los ingresos públicos¹¹. El gasto público influye en la magnitud del consumo colectivo frente al privado. Los ingresos se deducen de las rentas y reducen el gasto privado, pero también puede afectar a la inversión y a la producción potencial. La política fiscal afecta al gasto total y, por lo tanto, influye en el PNB real observado y en la inflación, al menos a corto plazo.

Como hemos dicho antes, "las decisiones del gobierno referentes al gasto y a los impuestos (ingresos) constituyen su política fiscal. Para bien o para mal, la política fiscal puede influir en la estabilidad de la economía. Cuando el gobierno utiliza la política fiscal o la monetaria para tratar de mantener la producción cerca de su nivel potencial y mantener establece los precios, práctica una política de estabilización."¹²

Una política de estabilización, de acuerdo con Dornbusch, Fischer y Schmalensee, consiste en las medidas gubernamentales que intentan controlar la economía con el fin de mantener unas tasas de inflación bajas y estables. La política expansiva aspira a aumentar el PNB efectivo y la

⁷GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero" V.I. Ediciones De Palma, Argentina. 1970.; p199.

⁸INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "El ABC de las Finanzas Públicas". INEGI. Aguascalientes, 1994. p. 5.

⁹VILLEGAS, Héctor. Ob. cit. p. 812

¹⁰SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. Ob. cit. p. 103.

¹¹Los autores de la anterior cita de pie de página, sólo consideran a los impuestos como parte de la política financiera, no obstante esto, las consideraciones económicas que realizan dichos autores respecto a estos instrumentos económicos puede aplicarse a la totalidad de los ingresos públicos.

¹²FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMALENSEE, Richard. "Economía". MC Graw Hill. México. 1994. p. 644

política restrictiva a reducir el PNB efectivo en relación con el potencial. En este sentido la política fiscal o financiera, puede ser utilizada con fines estabilizadores.

Arriba se dijo que la política financiera es una política de estabilización porque tiende a llevar a la economía a su nivel de producción potencial. Ahora bien, debemos entender el concepto de "producción potencial"; para el efecto, seguiremos el análisis que hacen Samuelson y Nordhaus¹³, los cuales explican que la "producción potencial" se basa en la idea de que, cuando la producción y el empleo son elevados (y por lo tanto, el desempleo muy bajo), la inflación (o tasa de incremento de los precios) comienza a aumentar rápidamente. Del mismo modo, cuando los niveles de desempleo son altos, la inflación persiste. En una situación intermedia se encuentra la tasa de desempleo. La también llamada tasa natural de desempleo, se define como la tasa de desempleo a la que las presiones sobre los salarios están en equilibrio, no tendiendo a elevar ni a reducir la tasa de inflación. También es la tasa de desempleo en la curva de Phillips a largo plazo que es vertical.¹⁴

Siguiendo con los autores en mención, tenemos que consideran la circunstancia de que si el desempleo se redujera por debajo de la tasa umbral o natural, la inflación comenzará a aumentar. Luego entonces, se llama "producción potencial" a aquel nivel del PNB real, que corresponde a la tasa natural de desempleo, es decir, el nivel máximo que puede mantener la economía sin elevar la tasa de inflación. De lo anterior desprendemos un importante concepto económico denominado "la brecha del PNB": la diferencia entre la producción potencial y la observada es la brecha del PNB, que consiste en una estimación de la cantidad de bienes y servicios que se pierde porque la economía no se aproxima a su potencial de elevado empleo.

Ahora bien, deben hacerse dos advertencias sobre el significado de los términos: En primer lugar la producción potencial no es la máxima que una economía puede alcanzar sino la máxima que puede conseguir sin provocar inflación. La segunda advertencia, es que las brechas del PNB no son necesariamente una consecuencia de una mala política económica. No se pueden utilizar como una prueba de conducta errónea o de irresponsabilidad política, ya que en algunos de los periodos en donde se producen estas brechas, han sido épocas en las que se ha intentado eliminar la inflación de la economía, razón por la cual, se ha incurrido en estos dolorosos periodos de recesión económica y conmoción social porque los responsables de la política económica consideran que éstas grandes brechas del PNB eran necesarias para evitar los peligros de una inflación incontrolable.

Cuando la economía se encuentra muy por encima o muy por debajo de su PNB (o del PIB) potencial, podría ser necesaria una política de estabilización económica, y como hemos dicho la política financiera puede ser una forma, aunque también lo puede ser una política monetaria, o en su caso por lo general la conjunción de ambas. Como anteriormente mencionamos, analizaremos el papel

¹³SAMUELSON, A., Paul. NORDHAUS D., William. Ob. cit. pp. 96-97 y glosario de términos.

¹⁴La curva de Phillips, es un gráfico, realizado por primera vez por A. W. Phillips, que muestra la disyuntiva existente entre el desempleo y la inflación. La idea, desarrollada por Phillips y expresada en los términos más sencillos posibles consistió en que cuanto menor es la tasa de desempleo, mayor es la tasa de inflación. En macroeconomía convencional moderna, generalmente se afirma que la curva de Phillips sólo es válida a corto plazo; a largo plazo es vertical en la tasa natural de desempleo. Samuelson y Nordhaus, Ob. cit. glosario de términos.

de la política financiera desde el punto de vista del modelo keynesiano del multiplicador. Samuelson y Nordhaus¹⁵ nos dicen que existen ciertas condiciones que presupone dicho modelo, que son las siguientes: se establece el supuesto de que los precios y salarios son fijos y donde la curva de demanda agregada es plana a corto plazo. Esta situación se da por que los trabajadores en su mayoría son sindicalizados y trabajan con convenios laborales de larga duración, en donde se pactan los salarios para todo el tiempo que dure dicho acuerdo de voluntades entre trabajadores y patronos. Otra fuente de rigidez proviene del control estatal de algunos precios, principalmente los de canasta básica, así como los de algunos servicios públicos por él prestados. Algunos otros precios son fijados internacionalmente, así tenemos el precio del petróleo que se fija en la OPEP. Sin embargo esta rigidez de los precios, no debe suponerse como indefinida, la rigidez se establece como caso extremos del modelo keynesiano que permite apreciar con claridad el punto de vista de Keynes. Además, éste autor nunca creyó que se fuera dar a tal extremo, razón por la cual realizo un basto estudio sobre las formas de mantener controlada la inflación.

Las consecuencias principales de éstos supuestos radican: primeramente en que dado que existe rigidez de los precios y salarios, una nación podía permanecer durante largo períodos en una situación de bajo empleo y gran miseria; no existiendo ningún mecanismo que garantice el rápido retorno del PNB a su nivel potencial. Así pues, Keynes proclamó que el desempleo podía ser una situación duradera y persistente de una economía capitalista. La segunda consecuencia se deduce de la primera y consiste en que la economía se puede elevar y sacar de la situación de equilibrio de bajo empleo, por ejemplo aumentando la oferta monetaria o el gasto público. Ya que un aumento del gasto del Estado aumentaría la demanda agregada de la nación y por consiguiente su producción, disminuyendo la brecha entre el PNB observado y el potencial.

Como vemos en el modelo del multiplicador que se está analizando, el producto nacional aumenta o disminuye debido a las variaciones de la curva de la demanda agregada. La oferta agregada es pasiva, lo que implica que las empresas están dispuestas a producir y vender a precios fijos lo que los consumidores, los gobierno y otras empresas deciden comprar.

Dentro de este modelo, el gasto público y los ingresos públicos se puede modificar para influir en el nivel de gasto. De forma tal, que en la medida en que haya recursos desempleados, los cambios del gasto agregado darán lugar a cambios de la producción de la nación.

Veamos como opera esto, cuando el estado se introduce en la economía por medio del gasto, este hace que se amplie la cantidad de bienes y servicio que se demandan. Así tenemos que "...las compras de bienes y servicios por parte del Estado forman parte de la demanda agregada."¹⁶ La demanda agregada, de una manera simple se integra con la demanda de consumo, más la demanda de inversión, más la demanda del Estado (en este momento se omiten las exportaciones, para facilitar el análisis).

¹⁵Ibidem, p. 177

¹⁶FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMALENSEE, Richard. Ob. cit. p. 647.

"El aumento del gasto público -considerado por sí solo, sin que varíen los impuestos y la inversión- produce efectos expansivos en el producto nacional muy parecidos a los de la inversión"¹⁷ ¿en este momento nos preguntamos cuales son estos efectos? Pues bien, la inversión produce un "efecto multiplicador" en la producción: de tal forma que cuando la inversión varía, la producción nacional experimenta una variación inicial igual. Pero a medida que los receptores de renta de las industrias de bienes de capital obtiene una mayor renta ganada, ponen en marcha toda una cadena de gasto de consumo secundario adicional y empleo¹⁸. De la misma forma actúa el gasto público, insentivando a la economía. "Así pues, el aumento de las compras del Estado eleva el nivel de producción de equilibrio. La magnitud del incremento de la producción es igual al multiplicador por el aumento del gasto. La influencia de las compras del Estado en la producción sugiere que en las épocas de recesión pueden aumentarse para elevar la producción. Por el contrario, durante las expansiones puede recortarse el gasto para reducir la demanda agregada y la producción."¹⁹

Otra de las formas en que interviene el Estado en la economía es por medio de los ingresos públicos y las transferencias. Los recursos que obtiene el Estado y sobre todo los impuestos disminuyen la cantidad de ingresos que tienen las economías domesticas para el gasto, lo que trae aparejado la disminución de la demanda agregada. Esto se confirma por Dornbusch y Fischer, que al respecto comentan: "Los impuestos introducen una diferencia entre el PNB y la renta personal disponible, es decir, la cantidad de que disponen las economías para gastar o ahorrar."²⁰ Esta disminución de la renta disponible, da como resultado la disminución de la producción, ya que al introducir impuestos disminuye la renta disponible. Esta disminución trae como consecuencia la disminución del consumo, y suponiendo que la inversión y el gasto público continúen siendo iguales, la reducción del gasto de consumo reducirá entonces el producto nacional bruto (o el PIB en su caso) y el empleo. "Así pues, en nuestro modelo keynesiano, cuando la producción es inferior a la potencial, la subida de los impuestos sin aumento del gasto público reducirá aún más la producción con respecto al nivel potencial."²¹

Pensar que con este sencillo análisis de la política financiera, se pueden resolver los problemas de los ciclos económicos, sería aventurero, éste no es más que el principio de un largo camino a recorrer para tratar de alcanzar los objetivos de toda economía. No obstante estas consideraciones nos dan buenas bases para iniciar dicho viaje. Así pues podemos comprender que la política financiera, que comprende la configuración de los ingresos y el gasto público nos ayudaran

¹⁷SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. Ob. cit. p 215.

¹⁸Si el público siempre desea gastar alrededor de 2/3 de cada dólar adicional de renta en consumo, el total de la cadena del multiplicador será $1 + 2/3 + (2/3)^2 + \dots = 1/(1-2/3) = 3$. El multiplicador actúa en sentido ascendente o descendente, amplificando los aumentos o las disminuciones de la inversión. El multiplicados más simple es numéricamente igual a la inversa de la Propensión marginal al ahorro, o lo que es lo mismo, $1/(1-PMC)$. Siendo PMC la propensión marginal al consumo. Este resultado se produce cuando para generar un dólar de ahorro adicional siempre es necesario más de un dólar de renta adicional. *Ibidem*, p. 191.

¹⁹FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMALENSEE, Richard. Ob. cit. p. 647.

²⁰*Ibidem*, p 647.

²¹SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. Ob. cit. p 200.

principalmente para: " a) Ayudar a amortizar las oscilaciones de los ciclos económico y b) Contribuir al mantenimiento de una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación."²²

El papel de la política fiscal y de su aliada la política monetaria, es de gran importancia y día con día se pueden observar sus efectos en la vida de una nación. Algunas veces podemos observar como se reúnen los integrantes del gabinete económico para decidir que acciones tomar respecto de las circunstancias que se presentan, o también observamos los largos debates en el Congreso referentes a la aprobación de impuestos o del gasto. Este tipo de decisiones y acciones constituyen la llamada política financiera discrecional, que de acuerdo con Samuelson y Nordhaus exige tomar y cambiar decisiones explícitas. Sin embargo, además de éste actuar gubernamental, el sistema financiero actual también tiene grandes propiedades estabilizadoras automáticas, que constituye la política financiera automática. Este tipo de accioneres se conoce como "estabilizadores automáticos o estabilizadores incorporados de la economía". "Lo que representan es un contrapeso gubernamental automático con el sector privado. Cuando el PIB (o el PNB en su caso) desciende debido a que el gasto privado es insuficiente, los impuestos disminuyen con mayor rapidez aún y crece el gasto público, lo que ocasiona que en forma automática el sector gubernamental compense al sector privado en cierto grado. De igual forma, según aumenta el PIB los impuestos tienden a aumentar con mayor rapidez y el gasto público disminuye, con lo que el sector gubernamental actúa como un freno."²³ Los estabilizadores automáticos son mecanismos que tiene la economía para reducir la respuesta de la producción nacional a los desplazamientos de la demanda agregada, es decir, cuando la demanda agregada por algún motivo se desplaza, ya sea aumentando o disminuyendo, como anteriormente hemos visto, dichos cambios afectan a la producción del país. Lo que hacen los estabilizadores incorporados de la economía, es lograr que dichos cambios de la producción sean pequeños, tratando así de mantener a la economía en una situación de equilibrio.

Los principales estabilizadores son los siguientes: Primeramente tenemos a los cambios automáticos de la recaudación impositiva. En el capítulo cuarto del presente trabajo hicimos alusión a los impuestos progresivos que existen en los sistemas impositivos de algunos países incluyendo a México. Estos impuestos progresivos son aquellos en los que la recaudación aumenta en mayor proporción que la renta, es decir, se toma como base del impuesto un porcentaje mayor conforme aumenta el mismo. Pero cabe preguntarnos ¿que significan los impuestos progresivos para la estabilidad? Significan que, tan pronto como la renta comienza a disminuir e incluso antes de que el Congreso introduzca cambios en las tarifas impositivas, la recaudación del Estado también disminuye."²⁴ Ahora bien, los impuestos estabilizan tanto en los movimientos ascendentes como en los descendentes, de tal forma que en las épocas en que existen aumentos constantes de la demanda

²²Ibidem, p. 208.

²³HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, "Economía" séptima edición, Prentice Hall- Hispanoamericana, México 1987 p. 262.

²⁴SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William, Ob. cit. p 209.

agregada, un macroeconomista podría sugerir una dosis de mayores impuestos para contener un brote inflacionista. Este aumento de impuesto se elevarían automáticamente mediante los impuestos progresivos sobre la renta. Así pues, en relación a este tipo de instrumentos Samuelson y Nordhaus concluyen que se tratan de un poderosos factor que estabiliza la economía y modera el ciclo económico.

Un segundo tipo de estabilizadores automáticos son las prestaciones por desempleo o seguro de desempleo. "Si ocurre algo que eleva el desempleo, los desempleados reciben prestaciones y no se ven obligados a reducir el gasto tanto como sino las recibieran. por tanto, se reducen los efectos multiplicadores de la perturbación inicial."²⁵

Existen otros estabilizadores automáticos en los programas de apoyo a la renta, que se observan con rasgos parecido, tales como las cartillas de alimentación, la ayuda a las familias con hijos dependientes y la jubilación anticipada con cargo a la Seguridad Social, que son ejemplos de transferencias públicas que ayudan a moderar las oscilaciones del ciclo económico.

Aunque si bien es cierto que los estabilizadores automáticos tienen un papel importante para disminuir el impacto de las fluctuaciones de la demanda agregada, éstos por sí solo son insuficientes para mantener la plena estabilidad, ya que también pueden funcionar en sentido contrario. Esta consideración la realizan Dornbusch y Fischer, en el sentido de que en las recuperaciones, un dólar adicional de renta va a parar a los impuestos y no a la renta disponible; dando como consecuencia, que el gasto de consumo inducido sea menor, y por tanto, la recuperación de las recesiones tiende a verse frenada. Por consiguiente los estabilizadores automáticos reducen las fluctuaciones de la producción nacional tanto ascendente como descendentes.

Para concluir con el tema de los estabilizadores, podemos decir siguiendo a Samuelson y Nordhaus, que un estabilizador automático reduce parte de las fluctuaciones de la economía pero no elimina totalmente la perturbación. De tal forma que la conveniencia de eliminar el resto de la perturbación y la forma de hacerlo continúan siendo una tarea de la política monetaria y de la política financiera discrecional. Así pues, "se requieren además, medidas y decisiones, cursos de acción creados ad hoc mediante actos concretos del Estado para reorientar el curso de la economía, resoluciones que entren dentro de programas específicos de acción que se conocen en la teoría financiera como 'discrecionales'. Son medidas discrecionales los programas de obras públicas, la promulgación de leyes con fiscalidad más acentuada, los empréstitos públicos, privados o externos, el relajamiento de restricciones crediticias del sistema bancario o la creación de un mayor volumen monetario en circulación."²⁶

Las principales armas de la política financiera discrecional son: i) Los programas de obras públicas y otros programas de gasto; ii) Los proyectos públicos de empleo; iii) Los programas de transferencias y iv) Las tarifas impositivas. En el siguiente subcapítulo hacemos referencia a éstos

²⁵FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger y SCHMALENSEE, Richard. Ob. cit. p. 660.

²⁶CORTINA, Alfonso. "Curso de Política de Finanzas Públicas de México". Porrúa, México, 1977, p. 266.

instrumentos. Por el momento cabe resaltar que "así como los reguladores automáticos son útiles sólo en parte, la política discrecional tiene el inconveniente de que su preparación, programación, aprobación y aplicación requiere de tiempo, a veces años por lo que sus efectos saludables se producen con demora;"²⁷ razón por la cual es importante tener en mente que la política financiera sólo es una parte de la política estabilizadora del Estado, y que debe complementarse con una adecuada política monetaria, misma que posee instrumentos más ágiles para dar respuesta a corto plazo. No obstante la política financiera es un poderoso instrumento económico que a largo plazo es de gran utilidad para alcanzar un crecimiento sostenible y sustentable de la economía.

7.2. La política financiera en México.

El Estado Mexicano ha tenido crisis cíclicas dentro de las últimas dos décadas: la última se presenta a finales de 1994 y principios de 1995. La misma se puede explicar de la siguiente manera: En México en el año 1992, las condiciones económicas eran buenas, tenía 4 años en expansión y la inflación estaba controlada. Las finanzas públicas se encontraban de igual forma bajo control y el país políticamente estaba en paz. El gobierno seguía políticas de privatización, apoyo a la iniciativa privada y una apertura económica. Para 1993, debido a la incertidumbre en la firma del T.L.C.A.N. (Tratado de Libre Comercio para América del Norte) y en parte al costo social y político que hubo que pagarse para mantener favorable las variables macroeconómicas del año anterior; la economía sufrió un desaceleramiento. Pero en 1994 siendo este un año electoral y ratificado el T.L.C.A.N., la economía comenzaba a crecer nuevamente. Sin embargo, los acontecimientos de Chiapas, los asesinatos y el incremento de los costos social y político, causaron desconfianza en los inversionistas. Para diciembre, cuando la nueva administración entró, la salida precipitada de grandes capitales, causaron la crisis a lo cual siguieron meses turbulentos en el tipo de cambio y en los mercados financieros. Para enero del 1995 el gobierno mexicano, anunció un paquete de medidas de emergencia económica, las cuales tendían al control de la política monetaria, reducción del gasto público y aceleración de la exportaciones. Además en este mismo mes fue preparado por los gobiernos de Estados Unidos de Norte América y Canadá; el Fondo Monetario Internacional y la Banca Mundial un paquete de ayuda económica para México de 50 billones de dólares, a cambio de que el Gobierno Mexicano tomara una serie de medidas, las cuales fueron aceptadas. Estas se referían principalmente al control de la política monetaria y fiscal por parte del gobierno mexicano y el reinicio en las privatizaciones. Además, se pactó una garantía especial, consistente en que se abriría una cuenta en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en la cual se depositaría en garantía los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo obtenidos por México, para cubrir en su caso la falta de pago oportuno por parte de México de las obligaciones contraídas. Con estas medidas y otras subsiguientes el gobierno intervino con el fin de estabilizar la economía.²⁸

²⁷CORTINA, Alfonso, *Op. cit.* p. 266

²⁸Para más información acerca de la crisis económica mexicana de 1994 consultar: OECD (Organisation for Economic Co-operation And Development) "OECD Economic Surveys, 1994-1995, MEXICO". OECD, Paris, 1995.

Podemos preguntarnos. ¿Qué papel jugó la política financiera en esta crisis? ¿cual es su aportación para solucionarla?. Como anteriormente explicamos los ingresos y el gasto público intervienen en la economía, aumentando o disminuyendo según las circunstancias del caso. Ahora bien, observemos ¿cuál ha sido el desenvolvimiento del gasto y los ingresos públicos?.

En el capítulo tercero del presente trabajo presentamos el cuadro 3.1. que mostraba el gasto público programable del sector público presupuestal. Las cantidades contenidas en dicho cuadro se presentan a precios constantes con base de 1980²⁹. Así pudimos apreciar que el gasto público programable total presentó el siguiente comportamiento: en la mitad de la década de los 80's, la tendencia era la de disminuir, así lo comprueban la variación porcentual que se dio entre los años de 1985 y 1989, en donde del año de 1985 a 1986 se dio una disminución de 6.30 puntos porcentuales. Siguiendo la tendencia hasta el año de 1989, en el cual en relación con el año que sirvió de base para el cálculo, que fue 1985, se dio un variación negativa del 20.03 por ciento. Pero fue en el año siguiente 1990 cuando la tendencia cambió, de tal forma que el gasto total programable aumentó en 2 puntos porcentuales aproximadamente, situándose en (-18.05) puntos porcentuales con respecto a 1985. Así continúa en ascenso hasta que en 1994 ya se tenía una variación anual acumulada positiva de 6.15 puntos porcentuales. Lo que quiere decir que el año de 1994 se erogó de acuerdo al presupuesto de egresos un 6.15 por ciento más, de lo que se gasto en el año de 1985.

Anteriormente en el capítulo respectivo ya hemos explicado que el gasto programable "comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido y que están dirigidas a alcanzar objetivos y metas específicas con un efecto directo en la actividad económica y social. Dichos recursos son utilizados tanto por la dependencias centrales como por el sector paraestatal."³⁰ Este gasto del sector público amplió la demanda agregada del país. Sin embargo, cuando analizamos el cuadro 3.1, observamos la tendencia creciente del gasto público programable en los últimos años. En aquella, ocasión se analizó un periodo de 1985 a 1994, en el cual todavía no se presentaba la crisis de enero de 1995. Cuando se dio la crisis económica en mención el gobierno tuvo que tomar medidas macroeconómicas, entre las cuales se encontraba la reducción y control del gasto público. "De conformidad con la estrategia establecida, se disminuyó el gasto público programable corriente de carácter prescindible, sin menos cabo de la oportunidad y eficiencia en el desempeño de la función pública; se revisó la política de transferencias, con la finalidad de lograr una mayor equidad

²⁹La valuación a precios corrientes de cualquier aspecto económico significa que los resultados numéricos que lo expresan se encuentran calculados a los precios vigentes en cada año. Esta valuación confiere homogeneidad a las magnitudes de bienes y servicios, permite su agregación en clasificaciones de distinta índole, así como relaciones de equivalencias con otros fenómenos. Sin embargo esto no puede ser suficiente sobre todo cuando se busca analizar los hechos económicos ocurridos dentro de un periodo considerable (tres, cuatro o cinco años, por ejemplo), debido a que los cambios pueden originarse por alzas importantes en los precios de los bienes y servicios, en lugar de responder a aumentos efectivos en los volúmenes producidos o consumidos. Para aislar los efectos que introducen las fluctuaciones en el nivel y estructura de los precios, se expresan los volúmenes a precios de un año determinado o año base, es decir, a precios constantes, con lo cual se busca detectar el flujo real de bienes y servicios. En México los cálculos de precios constantes tienen como año base 1980. Para más información al respecto ver INEGI, "El ABC de las Cuentas Nacionales", México 1990.

³⁰INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "El ABC de las Finanzas Públicas". INEGI. Aguascalientes, 1994, p.16.

en la distribución del ingreso y concentrar los beneficios en los núcleos de población más necesitados; y se redefinió el programa de inversión pública, dando prioridad a los proyectos con elevado impacto social y los asociados con la provisión de insumos estratégicos"³¹

El Gasto Público, como hemos mencionado es un instrumento de la política financiera del Estado. Por tal motivo no es posible su reducción, sobre todo en tiempos de recesión económica, porque disminuye la demanda agregada. En el caso de México, como observamos en el párrafo anterior, existió una disminución del gasto corriente, lo cual es justificable si se trata de reducciones tendientes a eficientizar y dar eficacia a la Administración Pública. Lo que no hubiera sido justificable es hacer reducciones en rubros tales como transferencias y subsidios, sin tomar en cuenta el impacto social que esto acarrearía, toda vez que la disminución en estos rubros, reduce el ingreso de las familias más necesitadas de la comunidad. Pero como pudimos apreciar esta situación no se dio en el caso México, ya que la reducción del gasto público programable tuvo como finalidad lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso. "Protegiendo a las principales metas de desarrollo social y de inversión productiva."³²

La política financiera que se seguirá en los próximos años por parte del Estado Mexicano se planeo en el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que marca los lineamientos generales para la asignación de recursos y por consiguiente de la ejecución del gasto público federal. Ya que en la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

La estrategia que se está utilizando y se utilizará durante el presente sexenio por parte del Estado Mexicano, se planteo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.(PND)³³ Como anteriormente hemos estudiado en el capítulo segundo del presente trabajo, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de la planeación en México. Ahora bien, el Plan en mención propone cinco objetivos fundamentales: el quinto objetivo se refiere a la promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos. En este Plan se presentan cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, que son: 1.- Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo. 2.- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. 3.- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 4.- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico. 5.-Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

³¹Secretaría de Hacienda y crédito Público, "Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, 1995" (Resultados Generales). Estados Unidos Mexicanos. p. 1

³²Ibidem. p.53

³³Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Publicado en el D.O.F. del día 31 de mayo de 1995. WITKER V., J. "Introducc..." Hace la transcripción textual del "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000"

Dentro de la segunda línea de estrategia encontramos a las Finanzas Públicas, mismas que para cumplir con los objetivos planteado, deben de ser finanzas públicas sanas, que en coordinación con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilización, den condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y sustentable.

Las Finanzas Públicas dentro de este orden de ideas, deben ser equilibradas durante la vigencia del Plan. Lo que "Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público"³⁴ Al efecto se aplicará una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. En este sentido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1996, se contiene un capítulo referente al tema, denominado "Disciplina Presupuestal", en donde se dan criterios de reducir al mínimo indispensable y deberán sujetarse a criterios de racionalidad y selectividad, las erogaciones por concepto de: Gastos menores, de ceremonial y de orden social, comisiones al extranjero; Contratación de asesorías, estudios e investigaciones; así como también las de publicidad publicaciones oficiales y en general, los relacionados con actividades de comunicación social. Además deberá fomentarse el ahorro en los renglones de gasto corriente.

Este equilibrio entre gastos e ingresos que plantea el Plan Nacional de Desarrollo, se conoce como "Saneamiento de las Finanzas Públicas". El Saneamiento de las finanzas públicas, de acuerdo con el INEGI es: un proceso encaminado a fortalecer los ingresos públicos y contener el crecimiento de los gastos para reducir el déficit del sector público, con la finalidad de alcanzar el equilibrio financiero."³⁵

El equilibrio financiero o balance financiero, es un concepto que estudiamos en el capítulo sexto, el cual se refiere al balance entre gastos e ingresos público. En aquella ocasión presentamos el cuadro 6.3, el cual muestra varios conceptos entre estos el de balance financiero del sector público, el cual se mide tanto en millones de pesos a precios de 1980; así como, en porcentaje del PIB. De esta forma, tenemos que dentro del periodo comprendido de 1985 a 1994, el sector público experimento un déficit presupuestal desde el año inicial del periodo en análisis hasta el inicio de la presente década. Cabe destacar que los años en que mayor déficit se contabilizo fueron 1987 y 1988, en donde el déficit del sector público represento el 16 por ciento del PIB; Al siguiente año la tendencia dio in giro y el déficit comenzó a disminuir, misma que prevaleció hasta el año de 1992. No obstante, no fue sino en el año de 1991, donde se presenta un superávit en el presupuesto del sector público, el cual se incremento al siguiente año. Sin embargo, en los dos últimos años del periodo en análisis la tendencia de dicho superávit giro nuevamente y el superávit disminuyó.

³⁴Ibidem, p. 295

³⁵El saneamiento de las finanzas públicas se persigue de dos formas: por el lado del ingreso; con la reforma fiscal, el ajuste en precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y la asunción de pasivos de las empresas parastatales. Y por el lado de los gastos, con la reducción en términos reales del gasto corriente y del servicio de la deuda, lo anterior es con el fin de reorientar y reestructurar la inversión pública, racionalizar las transferencias, así como optimizar todos los recursos existentes. INEGI, "El ABC de las Finanzas...", p. 4.

El equilibrio financiero buscado tuvo como objetivos lograr un ajuste ordenado del gasto interno y propiciar un marco de mayor estabilidad en los mercados financieros. "La consecución de un equilibrio fiscal contribuyó a la disminución de los requerimientos de fondos prestables, y por consecuencia a la reducción de las presiones sobre los mercados financieros. Los esfuerzos orientados a racionalizar los ingresos y gastos públicos contribuyeron a ampliar los márgenes de maniobra de las finanzas públicas y así atender nuevos compromisos en 1997 en materia de seguridad social y de apoyo a los deudores. La reorientación en la composición del gasto público dio lugar a un aumento en la inversión pública con respecto a 1995, apoyando la recuperación de la actividad económica, así como a una mayor asignación de recursos para el gasto en desarrollo social."³⁶

Existen ocasiones en que es necesario un gasto deficitario para poder hacer frente a los compromisos del Estado. Siguiendo esta idea, el Ejecutivo Federal Mexicano tomando en cuenta la importancia del gasto público en la economía, ha planteado en la "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997 que "la estrategia para el crecimiento en 1997 se apoyará en finanzas públicas sanas y en el dinamismo de la inversión y del sector exportador. La importancia de la solidez de las finanzas públicas se explica por las necesidades de realizar un esfuerzo significativo para enfrentar las obligaciones correspondientes tanto a los programas de reforma a la seguridad social como de apoyo a deudores y saneamiento financiero. No obstante estos costos a través de una racionalización de los gastos en el marco del actual régimen de ingresos, el balance fiscal será deficitario por el equivalente de 0.5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto."

Ahora bien, éste déficit presupuestario de medio punto porcentual respecto del PIB, en realidad es controlable y justificable, si se cumplen las expectativas planteadas en la iniciativa del ejecutivo anteriormente citada, en lo referente a que la meta de crecimiento del PIB programada para 1997, será del 4 por ciento en términos reales. Misma que estará sustentada en un persistente dinamismo del sector exportador; en un impulso a la inversión pública, que catalizará a su vez, un importante crecimiento de la inversión privada; y en la recuperación del consumo, basada en una reducción del nivel de endeudamiento de los particulares, en la recuperación del empleo y en el inicio de una gradual mejoría en los salarios.

De lo anteriormente descrito podemos afirmar, que dada la política propuesta por el Ejecutivo Federal y las circunstancias observadas, estamos en camino de una recuperación económica y en pasos de alcanzar los objetivos planteados en el inicio del presente capítulo para una economía de mercado moderna. Sin embargo, debemos hacer la consideración, de que ésta afirmación es cierta en el mundo del "deber ser", y que los resultados positivos en el mundo del "ser", sólo se lograrán en la medida en que exista cumplimiento, transparencia y veracidad en las propuestas por éste realizadas.

No debemos olvidar que una de las funciones básicas del Estado es la de garantizar un nivel de vida adecuado para su pueblo y que el gasto social coadyuva al logro de ésta función. Por eso

³⁶ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Presidencia de la República. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, p. III

es importante siempre tener presente el impacto social que trae aparejado, la toma de decisiones, referentes a incrementos o disminuciones en el gasto público. Y sobre todo en un país como lo es México, en donde su régimen constitucional de Economía Mixta, consagra la protección de los derechos individuales y sociales.

El otro elemento de la Política Financiera son los ingresos públicos. Anteriormente dijimos que los ingresos públicos y en especial los impuestos afectan a la demanda agregada. Ahora bien, el principal problema que afecta al Estado Mexicano es en relación a la recaudación. El número de contribuyentes es en términos generales bajo, lo que trae aparejado una baja masa de recursos recaudados. Además que existe un elevado número de defraudadores y evasores que contribuyen a estos resultados.

En el capítulo cuarto presentamos el cuadro 4.3 que muestra los ingresos ordinarios del sector público a precios constantes (base 1980), tanto tributarios como no tributarios; así como también el número de contribuyentes. Todos estos datos comprendidos en el periodo 1985-1994. Los ingresos ordinarios totales, durante los cinco primeros años del periodo (86-90) tuvieron una variación negativa respecto del año base del cálculo de la variación que fue 1985, es decir en el año de 1985 los ingresos ordinarios del Estado fueron entre un 2 y un 8 por ciento mayores que los obtenidos por dicho sector en cada uno de los años que comprendieron el último lustro de la década de los ochenta. No es sino hasta el año de 1991 cuando la tendencia cambió; teniéndose en este año 4.5 puntos porcentuales aproximadamente más de recursos, respecto de 1985. Esto debido en gran parte a los recursos obtenidos por el Estado en la venta de muchos organismos de su sector paraestatal. Esta tendencia prevaleció hasta el año siguiente en donde se aumentaron en 4 puntos porcentuales aproximadamente los recursos obtenidos respecto de 1991. Sin embargo, para el año de 1993 la obtención de recursos cayó drásticamente en casi 12 por ciento respecto del año anterior, debido a una caída de los ingresos no tributarios. Para el último año del periodo existió una recuperación de 4.5 puntos porcentuales aproximadamente, más respecto de 1993 y en casi 2 por ciento por encima de los recursos obtenidos en el año base del cálculo de la variación.

Por otro lado, tenemos que el número de contribuyentes es bajo y que no obstante como se puede observar en el cuadro en estudio, que existe un notorio aumento de estos sujetos fiscales, el monto total de recaudación en realidad no se eleva en la misma proporción. Situación que demuestra que existen circunstancias de posible defraudación o evasión.

Lo anterior en parte se debe a que "Al grueso del contribuyente mexicano nada le preocupa el grave daño que inflige a la economía del país con su proceder"³⁷ Pero dicha conducta del contribuyente es un reflejo de que no existe transparencia en el manejo de los recursos públicos. Así pues se observa, de acuerdo con el autor citado que existe un divorcio de la realidad jurídica, económica y moral en que se encuentra el grueso del contribuyente mexicano y que el fisco ha pretendido combatir por decreto o campañas a través de los medios de comunicación. Existe un

³⁷MARGAIN MANAUTOU, Emilio, "Notiones de Política Fiscal", Porrúa, México, 1994, p. 67.

divorcio de la realidad jurídica, porque se ha observado que no exceden de un 15 % los contribuyentes que declaran la totalidad de sus ingresos, con lo que tenemos que al 85% de los contribuyentes no les preocupa si nuestras leyes fiscales son buenas o son malas, o si son enérgicas o son benignas, pues si no lo declaran la totalidad del ingresos no les preocupa el sistema tributario que se halla en vigor. Además, existe divorcio en la realidad económica, porque el grueso del contribuyente no refleja en su declaraciones las causas que influyen en un aumento de las actividades económicas: ni siquiera la devaluación de nuestra moneda se observa en las declaraciones, mucho menos en el incremento económico natural que todo negocio experimenta. Salvo el llamado "contribuyente cautivo", los demás tal parece que no aprovecha o se beneficia de los periodos o fechas de extraordinario movimiento económico.

Para dar repuestas a ésta problemática el Ejecutivo plantea, en la "Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997"³⁸ que la reducción de la recaudación tiene su origen, en las medidas que a lo largo de estos dos últimos años se ha adoptado tanto para apoyar a las empresas como a los trabajadores, en la menor dinámica de la actividad económica, así como en un menor cumplimiento de las obligaciones fiscales. Esto último ha sido motivado en algunos casos por la situación económica que atraviesa el país, pero en otros, por la percepción, de parte de algunos contribuyentes, de una baja presencia fiscal.

Además en 1996, de acuerdo con el documento en mención, los esfuerzos de la administración tributaria se han dirigido a contener la evasión y elusión fiscales, los resultados de esta estrategia se empiezan observar. No obstante, la importante tarea de destinar mayores recursos al gasto social y a la inversión pública para superar rezagos en ambas áreas, y la inconveniencia de elevar las tasas impositivas en las condiciones actuales de nuestra economía, obligan a intensificar los esfuerzos de la administración tributaria y de la política fiscal para fortalecer la recaudación. Situación por la cual y atendiendo a lo anterior, no se proponen para el ejercicio fiscal de 1997, reformas fiscales que signifiquen incremento de las tasas impositivas para los contribuyentes. El conjunto de reformas propuesto enfatiza, más bien, la necesidad de intensificar el combate a las conductas de incumplimiento cerrando avenidas de evasión y elusión fiscales. Esto permitirá consolidar los esfuerzos para modernizar el sistema fiscal mexicano, encaminados hacia el establecimiento de una base de contribuyentes cada vez más amplia y con una distribución más equitativa de la carga fiscal, en concordancia con los principios contenidos en la Constitución. De acuerdo con lo expresado por el ejecutivo, la aprobación de este conjunto de reformas propuestas al Congreso de la Unión, permitiría que en 1997 la recaudación tributaria alcance un monto equivalente a alrededor de 9.13 por ciento del PIB, lo que significará un crecimiento en términos reales de casi 14 por ciento sobre la cifra de 1996.

De lo anteriormente visto, podemos afirmar que dadas las circunstancias de recesión en que todavía se encuentra el Estado Mexicano, es conveniente tal y como se plantea por el Ejecutivo

³⁸ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Presidencia de la República. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, p. IX-X.

Federal, tener un gasto deficitario de 0.5 porciento respecto del PIB para el año de 1997 a fin de elevar la demanda agregada del país. También consideramos correcto en parte que la reforma fiscal se encamine al logro de una mayor recaudación, por medio del aumento de la masa de contribuyentes y sobre todo, la disminución de evasores y defraudadores fiscales. Sin embargo, estamos convencidos que si se logra la meta anteriormente planteada, respecto de la recaudación, existe la posibilidad de hacer una verdadera reforma fiscal, tendiente al crecimiento de la economía consistente, en un ajuste de algunos de los impuestos, los cuales a modo de ejemplo pueden ser: una disminución de la tasa del impuesto sobre la renta en los niveles más bajos, con la finalidad de incentivar el consumo. La desaparición del impuesto al activo de las empresas, siempre y cuando el porcentaje que se deje de pagar por concepto de impuesto se aplique a inversión en bienes de capital, con el fin de aumentar la inversión. Estos sólo son algunos de los impuestos que podría modificarse, en el presente trabajo únicamente se ponen a modo de ejemplificar.

Así pues, podemos observar que la política financiera es un importante instrumento para la estabilización de la economía y la consecución de los objetivos de bienestar social que plantea un Estado que se presume de Derecho, como lo es el Estado Mexicano.

Con lo anterior terminamos con el capitulado del presente trabajo, no sin antes advertir al lector que el análisis realizado aquí, no pretende ser exhaustivo, ya que el objeto de estudio que fueron las finanzas públicas, es un tema inacabado y por tanto, complejo. Mismo, que tiene que ser analizado desde sus diversos puntos de vista, tales como el jurídico, el económico, el social y el político. Sin embargo, creemos que con nuestro análisis jurídico-económico realizado a lo largo de la investigación, tenemos las bases suficientes para comenzar a comprender el sorprendente sistema jurídico-económico del Estado Mexicano.

CONCLUSIONES.

- El sistema de mercado, como caso extremo de los sistemas económicos, es aquel en donde la actividad del Estado es mínima. El mecanismo del mercado es un tipo de organización en la cual los consumidores y las empresas interactúan a través de los mercados, para dar solución a través de los precios, a los tres problemas centrales de la organización económica. ¿Qué producir? ¿Cómo producir? y ¿Para quién producir? Sin embargo, el sistema de Mercado no es infalible y en la práctica presenta ciertas fallas. Tales como la ausencia de competencia perfecta, la presencia de externalidades, la falta de información de los agentes económicos; el riesgo en cada una de las actividades económicas; la existencia de mercados incompletos y segmentados; entre otras. Debido a estos fallos el Estado a intervenido en la economía de diversa formas, hasta el extremo de controlar en su totalidad a la misma. De éste modo se presenta el otro de los extremos de los sistemas económicos, que es el de "economía autoritaria". Una economía autoritaria, de acuerdo con la doctrina es aquella en la que la asignación de los recursos es determinada por el gobierno, obligando a los individuos y a las empresas seguir los planes económicos del Estado. En una economía autoritaria, el Estado decidirá qué producir, cómo hay que producirlo y para quién hay que producirlo. Sin embargo, la economía autoritaria por ser un mecanismo de asignación de recursos también tiene serias fallas. Incluso con los mejores ordenadores, el gobierno se enfrentaría a una tarea imposible, en la asignación de recursos. De tal forma que al igual que el mercado, el gobierno por sí solo no puede asignar eficientemente los recursos a la población de un país. Pero en medida en que ambos se encuentren limitados mutuamente, el uno con el otro, podrá lograrse su complementación y la búsqueda del beneficio general de las personas.

Los dos sistemas anteriormente explicados son los casos extremos de los sistemas económicos. En realidad, la totalidad de los países tienen un sistema de economía mixta, solo que se diferencian unos de otros en la medida en que se aproximan a los extremos. Las denominaciones que se le den a la participación del Estado a través del gobierno en la economía en coordinación con el mercado, no son importantes, ya que siempre tendrán el calificativo de mixto.

- México como la mayoría de los países del mundo tiene una economía mixta. En un régimen de Derecho como es el de nuestro país, la vida económica se ve influenciada a través de una multitud de ordenamientos legales, entre los cuales puede mencionarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones políticas de las entidades federativas, las leyes de ingresos de la federación y de los demás niveles de gobierno, el Código Fiscal de la Federación y los diversos códigos fiscales de jurisdicción estatal, los presupuestos de egresos, etcétera; así como las distintas leyes específicas, aplicables a los múltiples renglones de ingreso y demás disposiciones que regulan las relaciones entre el poder público y el sector privado en los aspectos fiscales. Lamentablemente nuestra realidad histórica nos muestra que mientras en el mundo del "deber ser" si existe una interrelación entre la realidad social y el derecho, esto no sucede siempre en el mundo del

FALTA PAGINA

No. 150 a la 152

"ser". Existiendo así una ruptura entre los representantes y el pueblo, en cuanto a la toma de decisiones. Ahora bien, dentro de un sistema jurídico constitucional como lo es nuestro país, tenemos que los principales lineamientos de la rectoría económica del gobierno se encuentran en la constitución. La doctrina jurídica establece que son tres los aspectos que a nivel constitucional determinan el régimen económico nacional: 1. El concepto integral de democracia. La democracia es una forma de vida, en donde el estado intervine a través de la educación; el cual debe procurar beneficios en todo momento para el pueblo, equilibrando los factores económicos y limitando su acción, si van en menoscabo de la mayoría ciudadanas. Es necesaria esta intervención ya que por lo regular la pobreza se asocia con bajos niveles de educación y además con malas condiciones de salud e higiene. 2. El establecimiento del sistema de economía mixta, basados en los "Principios constitucionales de la economía mixta." y 3. La constitucionalidad de los derechos sociales, ya que existe la obligación imperiosa del Estado, del poder público de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación, a fin de garantizar a los mismos.

- Dentro del estudio de las finanzas públicas, nos encontramos con diversos conceptos doctrinales, así como con diferentes tendencias en la explicación de las mismas. En el presente trabajo analizamos a las Finanzas Públicas desde un panorama jurídico-económico, no sin pasar de largo su interacción con aspectos político-sociológicos. Ya que la concepción de las finanzas públicas implica diversos enfoques y no sólo el jurídico. Ahora bien, para comprender a las finanzas públicas debemos partir de la actividad Estatal, ya que, la organización y funcionamiento del Estado supone para éste la realización de gastos y la procura de recursos económicos indispensables para cubrirlos, lo cual origina la actividad financiera del Estado. De esta forma, el concepto de finanzas públicas muestra cambios a través del tiempo y del espacio; porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los asuntos pecuniarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de un país. de esta forma, podemos entender a las finanzas públicas: como la ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público y de sus efectos en la actividad económica y social de un país.

De acuerdo con nuestro análisis, fue a partir de la primera mitad del presente siglo, cuando el papel de las Finanzas Públicas, se ha ido incrementando, para la comprensión de las dificultades de la vida de una nación, en la medida en que el Estado ha venido desempeñando un papel cada vez mayor en las economías industriales avanzadas. Este hecho se refleja en el crecimiento de los ingresos y gastos públicos, en el incremento de la transferencias y de los subsidios.

- En las últimas dos décadas, el papel del Estado en la economía ha ido en ascenso. Debido a esto la medición y la definición del sector público, se convirtió en tema de gran relevancia para los estudiosos del Estado. Paralelamente al desarrollo de las teorías y modelos sobre el

crecimiento del Estado, se desarrollaron profusas definiciones y técnicas de medición del tamaño del Estado. Debido a esto, existe en el área del conocimiento científico, discrepancia doctrinaria en la conceptualización de algunos objetos de estudio; el concepto de "sector público" es uno de estos, no existe consenso en una definición de dicho sector. Sin embargo, para el análisis realizado en el presente trabajo, definimos al sector público de acuerdo al monto del gasto e ingreso públicos. Tomando como base para el efecto, el Sistema de Cuentas Nacionales y algunos otros ordenamiento de nuestro sistema jurídico. Las Cuentas Nacionales permiten conocer la estructura y forma en que está operando la economía: de tal forma que las mismas nos dan respuesta a las preguntas: que se produce, cuánto se produce, a qué se destina lo que se produce, quién lo consume y en cuánta cantidad, así mismo cuanto se destina al ahorro, cuanto a la inversión. La respuestas a estas interrogantes nos dan un marco de referencia para la toma de decisiones, de los diversos sectores del país, así como para la programación, presupuestación y erogación de los gastos del sector público; también para la planeación de las actividades del sector privado y social, y de igual manera para evaluar los resultados obtenidos con la realización de esas acciones y decisiones. No obstante lo anterior, la única forma para que exista un control de los recursos del Estado, es por medio de la vigilancia de los ciudadanos de los ingresos y egresos del mismo: circunstancia que se puede lograr utilizando el sistema de cuentas nacionales.

- Al hablar de las tres formas básicas de contabilizar al gasto público, analizamos que obtendríamos un sector público muy grande, si consideráramos en su contabilización al gasto público en un sentido amplio, es decir incluyendo los elementos de gasto corriente y gasto de inversión y además las actividades de las empresas públicas. Del análisis de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público se desprende que en el Gasto Público Federal se incluyen las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública y además se incluyen las actividades de las empresas de participación estatal mayoritaria, lo que nos da una tendencia de que el Gasto Público Federal sea de grandes dimensiones. De tal forma que podemos concluir que el tamaño del Sector Público Federal Mexicano dado las formas de contabilizar su gasto público, es de dimensiones grandes, por su grado de participación en la economía.

- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que marca los lineamientos generales para la asignación de recursos y por consiguiente de la ejecución del gasto público federal. Ya que "en la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los Programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Como hemos visto el PND es un instrumento importante para fijar los criterios de asignación de recursos. El gasto público se presupuesta en base a estos criterios y dado que el gasto público nos

sirvió como elemento de la definición de sector público, podemos saber a través de los presupuestos de egresos el tamaño del sector público federal y las distintas actividades que comprende o realiza.

- El Estado ordena el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos. En las definiciones analizadas de la voz "presupuesto", encontramos los dos elementos que utilizamos para definir anteriormente al Sector Público, estos son el gasto y el ingreso públicos. Siguiendo esta premisa y considerando los tres niveles de gobierno, tenemos que existen cuatro presupuestos que contiene los gastos públicos que habrán de realizarse y los ingresos para cubrir los mismos, que nos darán la pauta para conocer el tamaño del sector público mexicano: Estos son: El Presupuesto de la Federación, el de las Entidades Federativas, el de los municipios y por último el Presupuesto del Distrito Federal.

- Existe una relación normativa entre los gastos y los ingresos públicos. Todo gasto tiene que ser respaldado mediante un ingreso, mientras que todo ingreso encuentra legitimidad en el gasto. De esta forma los concepto de gasto e ingresos públicos, se encuentran vinculados y se complementan mutuamente.

- A nuestro criterio, sostenemos que los gastos públicos en un aspecto general son: erogaciones que con facultad de las leyes, realizan los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos tanto Federal, como Estatal. Mientras que en un aspecto específico, el gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.

- Es acertada la consideración de la doctrina financiera al considera que el gasto público ha dejado de apreciarse con criterio exclusivamente administrativo, limitado a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los servicios públicos, para trocarse en medio de acción del Estado, es un instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo e indirecto sobre la actividad socioeconómica de la colectividad. Y por cierto que la evolución a este respecto, está íntimamente relacionada con las nuevas concepciones acerca de la misión de Estado

- Antes de que los recursos del Estado se materialicen en sueldos para los funcionarios públicos, construcción de carreteras, subsidios y transferencias, pago de la deuda pública, etcétera; debe hacerse un análisis minucioso referente a contestar cuestionamiento tales como: ¿hacia a donde dirigir los recursos?, ¿que beneficios traerá el gasto público en un proyecto?, ¿como evaluar dichos beneficios?. Estas preguntas deben consideraras, tanto el poder ejecutivo al preparar el presupuesto que contenga al gasto público, como también el poder legislativo -en nuestro país es la Cámara de Diputados- al aprobar el proyecto respectivo de presupuesto. Lo anterior, representa una serie de etapas o fases, o también doctrinariamente llamado como "el proceso vital del presupuesto o el ciclo

del presupuesto." Con esta división evolutiva que comprende las cuatro fases del presupuesto: preparación, sanción, ejecución y control; se tiene "teóricamente", un instrumento de pesos y contra pesos, para el correcto manejo del gasto público. En nuestro sistema político mexicano la facultad hacendaria de control sobre el gasto público que tiene la Cámara de Diputados, representa un signo de democracia ,división y control entre los poderes. La función revisora de la cuenta pública es, sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del propio Poder Legislativo, la cual debe aplicarse realmente en la practica, a fin de llevar un control real y transparente de las Finanzas del Estado Mexicano.

- El Estado participa en la economía por medio de sus gastos, pero esta erogación de recursos, tiene aparejada la forma en como se obtendrán los mismos. Las finanzas públicas al estudiar los referente a la hacienda pública, probé de los elementos necesarios para conocer las actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado. Así los estudiosos del las Finanzas Públicas y desde un aspecto jurídico del Derecho Financiero, han dedicado arduo trabajo para comprender el fenómeno de los ingresos públicos y sus repercusiones en la vida de un país. Aunque algunas de las veces, los análisis realizados se encuentran hasta cierto punto incompletos por la aplicación rigurosa, ya sea del método puramente jurídico o del puramente económico, ignorándose así la complejidad de los fenómenos en la práctica y el hecho de que un mismo problema tiene un aspecto jurídico, económico, político y sociológico, a la vez. No obstante lo anterior, existen autores que ya han considerado esta complejidad y han ampliado su objeto de estudio. El análisis realizado a los largo de la investigación, pretendió observar el fenómeno de los ingresos públicos desde un punto de vista jurídico-económico, con lo que se obtuvo una panorámica más amplia de estos instrumentos de la política financiera.

Al analizar al gasto publico, comprendimos que existe una relación normativa entre éste y los ingresos públicos. Ahora bien, dado que los gastos públicos deben de tener una fuente de recursos para financiarse , y esta fuente son los ingresos públicos, ambos deben de tener la misma finalidad, que es el logro de los objetivos y fines que consagran las constituciones de los países, ya que teóricamente en ellas se plasma la voluntad del pueblo que es el elemento más importante del Estado, en el caso de nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal forma que podemos concebir a los ingresos públicos, como aquellos recursos que con facultad de las leyes obtienen los órganos del Estado, tendientes a garantizar los objetivos y fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en los ordenamientos jurídicos supremos. Cabe al respecto de la definición de los ingresos públicos un sentido estricto, conceptuándolos como la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas.

- Algunas de las principales fuentes de los ingresos públicos son: primero aquellas fuentes que provienen de recursos procedentes de las contribuciones; segundo las fuentes que proveen recursos procedentes de créditos al estado tanto internos como externos; y tercero las fuentes que proveen recursos procedentes del patrimonio de la nación tanto público como privado. Estas fuentes son consideradas en los distintos ordenamientos jurídicos, que sirven como fuentes de derecho en la actividad financiera del Estado. El ordenamiento jurídico a nivel federal que determina los ingresos públicos es la "Ley de Ingresos", se le ha denominado también presupuesto de ingresos. Conjuntamente y sin excluirse existen al lado de la Ley de Ingresos, otras normas que regula la actividad hacendaria de la Federación. La doctrina ha considerado que para la expedición de la Ley de Ingresos es necesario no solamente el procedimiento técnico de la elaboración legislativa tal como está prevista en la disposiciones constitucionales, sino que se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos.

- A lo largo del estudio de las finanzas públicas, diversos tratadistas han observado los fenómenos económico-jurídicos que se dan en relación a los diversos ingresos del Estado. De esta observación, han concluido teorías que al aplicarse en distintos contextos en el mundo fáctico, se han convertido en principios. Así tenemos, los principios de la tributación, postulados por Adam Smith y Adolfo Wagner. Estos principios han servido de base para la mayoría de la legislación actual en materia tributaria. Algunos de ellos permanecen igual que como fueron pensados por sus creadores, algunos otros han evolucionado conjuntamente con la humanidad y muchos de los principios que posteriormente se han elaborado tiene como sustento dichos postulados.

- Una de las principales consecuencias económicas del impuesto, es el determinar ¿quien paga dichos tributos?, lo que nos lleva a la consideración, de que dependiendo quien realice el pago dicho impuesto será equitativo o no. Las doctrina económica plantean diversos tipos de impuestos para dar respuesta a este problema referente a, ¿en quién inciden los impuestos?. El criterio más viable para la solución de este cuestionamiento, es el que postula el establecimiento de un "impuesto progresivo". Este tipo de impuesto es aquel que toma una parte mayor (un porcentaje mayor así como una cantidad mayor) según aumenta el ingreso. El impuesto sobre la renta, es uno de los más gráficos, toda vez que nos muestra lo siguiente: Un trabajador que gane el mínimo, no tendrá que pagar dicho impuesto, sin embargo, en la medida en que dicho trabajador eleve su ingresos, tendrá que pagar una proporción, primero menor de impuesto para irse elevando conforme se obtiene una cantidad mayor de renta. Así pues, Samuelson nos dice que los impuestos son progresivos si recaudan una proporción mayor de la renta a medida que aumenta ésta. Por tanto, una estructura impositiva es progresiva si reduce la desigualdad del bienestar económico una vez deducidos los impuestos.

- En el análisis a profundidad de los impuestos debe hacerse las consideraciones respectivas respecto a los principios tributarios y a la consideración de la incidencia de los impuestos.

- Uno de los instrumentos importantes que tiene un Estado para participar en la economía, son las empresas públicas. Mediante éstas, por un lado se tiene una basta fuente de ingresos para un país, y por otro, a través de dichos organismos se realizan una gran cantidad de erogaciones por parte del sector público, tendientes al logro de los fines planteados en sus ordenamientos jurídicos supremos. Sin embargo, en los últimos años, estos organismos han sido tema de gran discusión, tanto en el ámbito económico como en el jurídico. Existiendo criterios confrontados en cuanto a la existencia de las empresas públicas y sus fines: regresando nuevamente al cuestionamiento que originalmente se planteó, referente al papel del Estado en la economía, y sus grados de participación. Para dar respuesta a los argumentos, contrarios a la concepción de la empresa pública, ésta debe desde su creación hasta su funcionamiento cumplir una doble finalidad: primeramente debe de cumplir con los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y en segundo lugar debe ser un ente eficiente, que siga los criterios de la empresa privada, sin perder de vista, su carácter de ente económico social. Este último punto de gran importancia, toda vez que si tomando en cuenta todas las consideraciones del análisis costo-beneficio y sus consecuencias sociales, un ente paraestatal es ineficiente y no cumple con los objetivos arriba descritos, dicho organismo debe ser reestructurado a fin de efficientizar su funcionamiento. Ahora bien, claro está que la Constitución Mexicana plantea un régimen de economía mixta y da la oportunidad de la participación estatal vía empresa pública; sin embargo debe definirse y acotarse perfectamente las áreas relevantes en las cuales el Estado debe ejercer dichas facultades y así cumplir con los fines de su naturaleza intrínseca, sin convertirse en un Leviatán obeso e ineficiente.

- El tamaño del sector empresa pública dependerá en el caso específico de cada país de muchos factores propios de su vida económica, pero básicamente podemos decir que se derivan principalmente de los fallos del mercado.

- En México la empresa pública toma diversas figuras jurídicas, tales como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; que constituyen el sector paraestatal que es una parte del sector público. Así pues, el conjunto de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos actúa como instrumento de política económica, en diferentes áreas de la economía.

- Estado Mexicano se encuentra en una etapa de reestructuración de su sector paraestatal y que permite ahora la inversión del capital privado, en áreas que con anterioridad no se

permitía. Esto con la finalidad de eficientizar al sector y al Estado en sí. No obstante lo anterior, si bien es cierto que sería erróneo concebirse al Estado como un ente con un excesivo número de empresa públicas deficitarias que absorban grandes cantidades de presupuestos, no deben de privatizarse al ultranza actividades estratégicas para el Estado mexicano que si cumplan con la doble finalidad para las cuales fueron creadas o absorbidas por el estado, es decir, que si un organismo paraestatal cumple primeramente con los objetivos de orden social y político para los que ha sido creada o absorbida por la administración pública, y en segundo lugar es un ente eficiente, que siga los criterios de la empresa privada, sin perder de vista, su carácter de ente económico social., dicho organismos debe de permanecer en manos estatales a fin de coadyuvar a conseguir el desarrollo económicos planteados como finalidad del Estado en la Constitución Mexicana.

- La doctrina ha establecido que conforme ha evolucionado la concepción de las finanzas públicas, la forma de que el Estado se allega de recursos, también ha cambiado. Así las finanzas tradicionales sólo concebían el empréstito como un recurso extraordinario, al cual debía recurrirse en circunstancias excepcionales -Guerra o defensa nacional, construcción de obras públicas de gran magnitud- y veían un peligro en el crédito a corto plazo y anticipos de tesorería; y por supuesto que la emisión fiduciaria estaba terminantemente vedada. Pero los cambios operados en las concepciones económico-financieras han modificado substancialmente ese criterio, determinando que esos recursos sean considerados normales y ordinarios, a los cuales puede recurrirse en cualquier circunstancia, pero siempre manejándolos con suma prudencia por los peligros que de su desacertado o abusivo uso involucra.

- En México, los préstamos que obtienen los gobiernos son para financiar su déficit presupuestal. El gobierno puede contraer deuda pública, debido a que es sujeto de crédito, es decir, hay confianza en la solvencia del Estado u otra corporación pública en cuanto al cumplimiento de los compromisos contraídos. En este sentido la Constitución Federal establece el fundamento legal para esta figura jurídica. Así tenemos, que la fracción VIII del artículo 73 constitucional, otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de Deuda Pública. Como ya hemos visto, el Estado se allega dinero de diferentes formas, ya sea vía recaudación (impuesto sobre la renta, el valor agregado, etc); también obtiene recursos por el producto de los servicios que presta y sobre las utilidades que obtengan sus empresas. Pero además el Estado puede endeudarse con prestadores mexicanos o extranjero. Ahora bien, si bien es cierto que, como hemos dicho, el gobierno debe cumplir con su oferta electoral cualquiera que ésta sea, siempre que haya sido elegida mayoritariamente, también es cierto que, por ejemplo, en el caso de que haya ofrecido endeudar el país, su límite no es sólo no endeudarlo más de lo ofrecido sino también está obligado a no utilizar formas de endeudamiento diferentes a las contempladas por la ley que establece las únicas en que esto puede suceder, a saber, la Ley General de Deuda Pública. De esta manera, en México, las políticas de

deuda pública quedan a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Deuda Pública. En nuestro país el manejo de la deuda pública se encomienda al Ejecutivo Federal, quedando la aprobación para contratar empréstitos, al Congreso de la Unión, quien autoriza anualmente en la Ley Federal de Ingresos el monto máximo de endeudamiento.

- Cuando se habla de política financiera debe referirse a la actividad finalista del Estado llevada a cabo mediante el empleo de gastos y recursos públicos. Circunscribiendo el concepto terminológico "política fiscal", a la misma actividad estatal, pero desplegada únicamente mediante los recursos tributarios.

- El tema en el cual nos adentramos en el presente trabajo fue el de política financiera: sin embargo debe tenerse en cuenta que éste sólo es uno de los instrumentos de los cuales puede echar mano el Estado para la consecución de los objetivos planteados, a fin de lograr un elevado, creciente y sostenible nivel de beneficios para su población.

- En la elaboración de una política económica como es la política financiera debemos tener en mente ciertas advertencias macroeconómicas, resultado de los postulados de la ciencia económica; referentes a que la macroeconomía implica la elección entre diferentes objetivos centrales. Una nación no puede tener simultáneamente un elevado consumo y un rápido crecimiento. Para reducir una elevada tasa de inflación es necesario un período de elevado desempleo y poca producción o intervenir en los mercados libres mediante una política de precios y salarios. Estas difíciles elecciones se encuentran entre las muchas a las que deben hacer frente los responsables de la política macroeconómica de todas las naciones. Ahora bien, éstas consideraciones nos llevan a realizar preguntas tales como, ¿Cuál es la medida justa del desempleo para tener controlada la inflación?: ¿Debe sacrificarse el consumo de una gran parte de la población de un país, con miras a tener una estabilidad de precios y salarios lo que posteriormente servirá de apoyo para realizar inversiones y así poder tener un crecimiento sostenible?:

¿qué tan largo de ser este período de sacrificio?. La respuestas a esta preguntas no puede ser contestadas científicamente por la economía de forma aislada, ya que si bien una parte de esta ciencia, llamada economía normativa, nos da ciertas consideraciones axiológicas para tener una perspectiva científica económica y así poder responder en parte a éstos dilemas; deben complementarse las respuestas con otras áreas del conocimiento tales como el derecho, la filosofía, la política, la sociología, entre otras; para así desarrollar una respuesta integral que nos permita dar solución a los problemas planteados. Sin embargo, las respuestas dadas dependerán de las opiniones profundamente arraigadas sobre las forma éticamente justa de dividir el dolor entre la inflación y el desempleo, juicio de valor realizado dentro del marco de nuestro proceso democrático.

- La política financiera es una variable que puede ser controlada por el Estado, ya sea mediante la forma en que éste obtiene sus recursos, o bien por medio de las erogaciones que realiza el propio Estado por medio del gobierno. Los dos primeros instrumentos económicos principales, son el gasto y los ingresos públicos, los cuales en su conjunto son elementos de la política financiera. El gasto público influye en la magnitud del consumo colectivo frente al privado. Los ingresos se deducen de las rentas y reducen el gasto privado, pero también puede afectar a la inversión y a la producción potencial. La política financiera afecta al gasto total y, por lo tanto, influye en el PNB real observado y en la inflación, al menos a corto plazo. Ahora bien, pensar que con este sencillo análisis de la política financiera, se pueden resolver los problemas de los ciclos económicos, sería aventurero, este no es más que el principio de un largo camino a recorrer para tratar de alcanzar los objetivos de toda economía. No obstante estas consideraciones nos dan buenas bases para iniciar dicho viaje. Así pues podemos comprender que la política financiera, que comprende la configuración de los ingresos y el gasto público nos ayudaran principalmente para: a) Ayudar a amortizar las oscilaciones de los ciclos económico y b) Contribuir al mantenimiento de una economía creciente de elevado empleo y libre de una alta y volátil inflación.

- El Gasto Público, como hemos mencionado es un instrumento de la política financiera del Estado. Por tal motivo no es posible su reducción, sobre todo en tiempos de recesión económica, porque disminuye la demanda agregada. En el caso de México, existió una disminución del gasto corriente, lo cual es justificable si se trata de reducciones tendientes a eficientizar y dar eficacia a la Administración Pública. Lo que no hubiera sido justificable es hacer reducciones en rubros tales como transferencias y subsidios, sin tomar en cuenta el impacto social que esto acarrearía, toda vez que la disminución en estos rubros, reduce el ingreso de las familias más necesitadas de la comunidad.

- La política financiera se planea por parte del Estado Mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que marca los lineamientos generales para la asignación de recursos y por consiguiente de la ejecución del gasto público federal. La estrategia que se está utilizando y se utilizará durante el presente sexenio por parte del Estado Mexicano, se planteo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.(PND). En este sentido, las Finanzas Públicas mismas que para cumplir con los objetivos planteados, deben de ser finanzas públicas sanas, que en coordinación con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilización, den condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y sustentable. Las Finanzas Públicas dentro de este orden de ideas, deben ser equilibradas durante la vigencia del Plan. Ahora bien, dada la política propuesta por el Ejecutivo Federal y las circunstancias planteadas, estamos en camino de una recuperación económica y en pasos de alcanzar los objetivos planteados para una economía de mercado moderna. Sin embargo, debemos hacer la consideración, de que ésta

afirmación es cierta en el mundo del "deber ser", y que los resultados positivos en el mundo del "ser", sólo se lograrán en la medida en que exista cumplimiento, transparencia y veracidad en las propuestas por éste realizadas. No debiéndose olvidar que una de las funciones básicas del Estado es la de garantizar un nivel de vida adecuado para su pueblo y que el gasto social coadyuva al logro de ésta función. Por eso es importante siempre tener presente el impacto social que trae aparejado, la toma de decisiones, referentes a incrementos o disminuciones en el gasto público. Y sobre todo en un país como lo es México, en donde su régimen constitucional es de Economía Mixta, consagra la protección de los derechos individuales y sociales.

Para 1997, dadas las circunstancias de recesión en que todavía se encuentra el Estado Mexicano, es conveniente tal y como se plantea por el Ejecutivo Federal, tener un gasto deficitario de 0.5 por ciento respecto del PIB para el año de 1997 a fin de elevar la demanda agregada del país. También consideramos correcto en parte que la reforma fiscal se encamine al logro de una mayor recaudación, por medio del aumento de la masa de contribuyentes y sobre todo, la disminución de evasores y defraudadores fiscales. Sin embargo, estamos convencidos que si se logra la meta anteriormente planteada, respecto de la recaudación, existe la posibilidad de hacer una verdadera reforma fiscal, tendiente al crecimiento de la economía consistente, en un ajuste de algunos de los impuestos, los cuales a modo de ejemplo pueden ser: una disminución de la tasa del impuesto sobre la renta en los niveles más bajos, con la finalidad de incentivar el consumos. La desaparición del impuesto al activo de las empresas, siempre y cuando éste, el porcentaje que se deje de pagar por concepto de impuesto se aplique a inversión en bienes de capital, con el fin de aumentar la inversión. Estos sólo son algunos de los impuestos que podría modificarse, en el presente trabajo únicamente se ponen a modo de ejemplificar.

- Debemos advertir al lector que el análisis realizado aquí, no pretende ser exhaustivo, ya que el objeto de estudio que fueron las finanzas públicas, es un tema inacabado y por tanto, complejo. Mismo, que tiene que ser analizado desde sus diversos puntos de vista, tales como el jurídico, el económico, el social y el político. Sin embargo, creemos que con nuestro análisis jurídico-económico realizado a lo largo de la investigación, tenemos las bases suficientes para comenzar a comprender el sorprendente sistema jurídico-económico del Estado Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA.

- ARRIAGA CONCHAS, Enrique; "*Finanzas Públicas de México*"; Instituto Politécnico Nacional. México. 1992
- AYALA ESPINO, José. "*Mercado, elección Pública e Instituciones*". (*Una revisión de la Teorías Modernas del Estado*). Fac. Economía-UNAM. México. 1995.
- BOSCH GARCÍA, Carlos. "*La técnica de investigación documental*". Octava Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1978.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "*Las empresas públicas en México*". Miguel Angel Porrúa. México. 1983.
- CARO R. Efraín y VEGA R. J. Francisco. "*El Mercado de Valores en México. Estructura y funcionamiento*". Ariel. México. 1995.
- CORTINA, Alfonso. "*Curso de Política de Finanzas Públicas de México*". Porrúa. México. 1977.
- DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. "*Títulos de Crédito (Título y Contratos de Crédito. Quiebras. T. J)*" 2da. edición. Harla. México. 1992.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "*Elementos de derecho constitucional*", Instituto de Estudios Políticos (ICAP). México, 1982.
- FAYA VIESCA, Jacinto. "*Finanzas Públicas*". Porrúa S.A. México. 1981.
- FISCHER, Stanley; DORNBUSCH, Rudiger. "*Economía*". MC Graw Hill-Interamericana de México. México. 1994.
- _____, "*Macroeconomía*". MC Graw Hill-Interamericana. México 1993.
- FLORES DE LA PEÑA, Horacio. "*Teoría y práctica del desarrollo*". FCE. México. 1976.
- FLORES ZAVALA, Ernesto: "*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*"; trigésima edición. Porrúa. México. 1993.
- FRAGA, Gabino; "*Derecho Administrativo*". Porrúa. México. 1958.
- GARZA, Sergio Francisco de la; "*Derecho Financiero Mexicano*". 17a. edición. Porrúa. México. 1992.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "*Derecho Financiero*" V.I. Ediciones De Palma. Argentina. 1970
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. "*La democracia en México*". Décimo primera edición. Editorial Era. México 1979.
- HEILBRONER L., Robert y THUROW C., Lester, "*Economía*" séptima edición. Prentice Hall-Hispanoamericana. México 1987

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*." Departamento del Distrito Federal. México. 1990.
- _____, "*La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta*". Porrúa. México. 1985.
- _____, "*Introducción al Derecho Mexicano*". T.II. UNAM. México. 1981.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (INEGI). "*El ABC e las Finanzas Públicas*". INEGI. Aguascalientes. 1994.
- _____, "*El ABC de las Cuentas Nacionales*". INEGI. México. 1990.
- JARACH, Dino; "*El Hecho Imponible*" (*Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo*). 3ª edición. Abeledo-Perot. Buenos Aires. 1982.
- KALECKI, Michal. "*Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*". Editorial Crítica. (grupo Grijalbo). España. 1980.
- MABARAK CERECEDO, Doricela. "*Derecho Financiero Público*". MC. Graw Hill. México. 1995.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "*Nociones de Política Fiscal*". Porrúa. México. 1994.
- MARÚM ESPINOSA, Elia. "*Empresa Pública e intervencionismo estatal en México*". Editorial Universidad de Guadalajara, Instituto de Administración Pública de Jalisco. México. 1992.
- MUSGRAVE A., Richard y MUSGRAVE B., Peggy. "*Hacienda Pública. Teórica y aplicada*". Mc. Graw Hill. España. 1992.
- MUSGRAVE A. Richard. "*Teoría de la Hacienda Pública*" Editorial Aguilar. España. 1968.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT "*OECD Economic Surveys, 1994-1995, MEXICO*". OECD. Paris. 1995.
- ORGANIZACIÓN PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). "*Estudios económicos de la OCDE, México 1994-1995*". OCDE editor. Paris. 1995.
- ORTIZ, Edgar (Compilador) "*Empresa Pública*" (*Problemas actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe*). Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1987.
- RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. "*Mexicano: ésta es tu Constitución*". Octava edición. Miguel Angel Porrúa Librero-Editor. México. 1993.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; "*Derecho Fiscal*". Segunda edición. Harla. México. 1986.
- ROSAS FIGUEROA, Aniceto y SANTILLAN LÓPEZ, Roberto. "*Teoría General de la Finanzas Públicas y el caso de México*". Escuela Nacional de Economía-UNAM. México. 1962.
- RUSSELL, Bertrand. "*La perspectiva Científica*", 2da. edición, Ed. Planeta-Ariel. México. 1949.

- SAMUELSON, A., Paul; NORDHAUS D., William. "Economía". Mc Graw Hill. México. 1988.
- SMITH, Adam. "Investigación sobre la riqueza de las naciones". 1776.
- STIGLITZ E, Joseph; "La Economía del Sector Público.". Antoni Bosh, editor. Barcelona. 1992.
- VILLEGAS, Héctor. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". 5ta edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1993.
- WITKER V: Jorge., "Introducción al Derecho Económico". Harla. México. 1995
- _____, "Derecho Económico". Harla. México. 1985.
- _____, "La empresa Pública en México y España". Editorial Civitas S.A. Madrid. 1982.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 22 de diciembre de 1995.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996
Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día jueves 14 de diciembre de 1995.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995. (WITKER V: Jorge., "Introducción al Derecho Económico". Harla. México. 1995)

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de mayo de 1986. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

LEY DE PLANEACIÓN
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
publicado en el D.O.F. del día 31 de diciembre de 1982. (LECHUGA SANTILLAN, Efraín. " Fisco Agenda". Ediciones Fiscales ISEF, S.A.; Séptima edición; México, 1995.)

LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA
Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día martes 30 de diciembre de 1980. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980. (LECHUGA SANTILLAN, Efraín. " Fisco Agenda". Ediciones Fiscales ISEF, S.A.; Séptima edición; México, 1995.)

LEY DE IMPUESTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Publicada en el D.O.F. del 29 de diciembre de 1979. (LECHUGA SANTILLAN, Efraín. " *Fisco Agenda*". Ediciones Fiscales ISEF, S.A.; Séptima edición; México, 1995.)

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de diciembre de 1976. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Publicada en el D.O.F. del día 31 de diciembre de 1976. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

LA LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO

Publicada en el D. O.F. el día 31 de diciembre de 1976. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

REGLAMENTO DE LA LEY DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA

Publicado en el D. O. F. el día Miércoles 3 de noviembre de 1982.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 18 de noviembre de 1981. (Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. 1995)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Mensaje al H Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, con motivo de la presentación de su primer informe de gobierno. 1ero de septiembre de 1995.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN. Iniciativa para reformar a la Ley Reglamentaria del artículo

27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Presidencia de la República. Con fecha 16 de octubre de 1996. DOC.164/LVI/96(I P.O. Año III).