

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

### *SECOND CHAPTER. EXPENDITURE BUDGET AND PUBLIC EXPENDITURE AS INSTRUMENTS OF STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY*

HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA

Concluido el desarrollo y análisis de las contribuciones teóricas más destacadas que aportan importantes elementos para explicar la presencia, intervención y comportamiento del Estado en la economía, que como hemos visto es variable dependiendo de la orientación doctrinaria económica imperante, nos ocuparemos ahora del análisis del presupuesto de egresos y del gasto público como importantes elementos de la actividad financiera estatal de carácter instrumental<sup>1</sup>164, de la que ahora se ocupa la Economía del Sector Público con independencia de la Economía Política, mediante los cuales el Estado interviene en la economía, a la par de la planeación, del sector paraestatal y de las políticas públicas, entre otros instrumentos ya que si bien en el Estado del *laissez faire* las funciones a su cargo eran las primordiales liberales, en la etapa del Estado Benefactor se acentuaron y crecieron en número, importancia, proyección e intensidad, para atenuarse de nueva cuenta en el transcurso de las tres últimas décadas por efecto de la globalización y el neoliberalismo a conveniencia del mercado o de ciertos sectores de la sociedad.

---

<sup>1</sup> 164 La actividad financiera del Estado comprende la selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales y tiene carácter instrumental porque, siguiendo a Giuseppe Abbamonte, “[...] no es un fin en sí misma; de hecho no se recauda ciertamente el dinero de los ciudadanos para acumularlo en las arcas del Estado [o en unas cuantas manos], sino para gastarlo con el fin de satisfacer las exigencias comunes.”

No obstante esto último y ante la creciente complejidad de las sociedades y de los problemas que el Estado debe atender, trátase de aquellos que se supone el neoliberalismo ofreció resolver y no ha resuelto o de los derivados de la aplicación de esa tendencia económica, como son la desigualdad y la pobreza, es indispensable que en busca del eficaz desempeño de su responsabilidad o de su intervención<sup>2</sup>165 haga uso, en el caso de México, de la planeación democrática del desarrollo nacional y recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad en su conjunto, para ordenar, racional y sistemáticamente sus acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con el propósito de transformar la realidad del país, de acuerdo a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen, tal y como se previene en el artículo 26 constitucional, pues mediante la planeación para efectos técnico administrativos se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados, de acuerdo a los principios y bases previstos en los artículos 2° a 4° de la Ley de Planeación.

El sector paraestatal en México también ha desempeñado un papel relevante en cuanto a la participación estatal directa en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, hasta las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales de diciembre de 2013, que afectaron las áreas estratégicas más sensibles de la economía nacional del petróleo y electricidad en las que, antes de la reforma y por disposición constitucional, el Estado participaba en la totalidad de las

---

<sup>2</sup> 165 Por efecto del Post-Consenso de Washington y del Neointervencionismo Económico comentados en el capítulo anterior, para corregir las fallas de las recetas universalistas de Williamson desde 1993.

ramas de petróleo y demás hidrocarburos, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad. Por efecto de la reforma energética se abrieron estas áreas estratégicas al capital privado interno y extranjero por imposición neoliberal<sup>3</sup>166 con resultados que condujeron a incrementar la disminución de su plataforma de producción de crudo<sup>4</sup>167, a ser importador de gasolinas y otros derivados del petróleo<sup>5</sup>168, con entrega del recurso con toda la información exploratoria obtenida por Petróleos Mexicanos (PEMEX) para la producción que ahora aprovechan las petroleras extranjeras

---

<sup>3</sup> 166 Para una revisión de la globalización y el neoliberalismo, vid. Cap. I de esta Tesis, pp. 126 y ss.

<sup>4</sup> 167 En 2004 la producción de crudo de PEMEX llegó a su punto más alto con 3 millones 830 mil barriles diarios. A febrero de 2018 la producción se redujo a 1 millón 891 mil barriles por día. En este Periodo la declinación de la producción petrolera fue de 43.7%. Comisión Nacional de Hidrocarburos, Tablero de Producción de Petróleo y Gas (según datos a abril de 2018). Para julio de 2019, la producción era de 1,647.862; disponible en <https://producción.hidrocarburos.gob.mx/>, consultado el 07 de noviembre de 2019,

<sup>5</sup> 168 En el mes de enero el consumo de gasolinas importadas se incrementó de manera importante, pues el 75% del combustible que se consume en el país proviene principalmente de Estados Unidos, ya que las seis refinерías de PEMEX mantienen una tendencia a la baja en sus volúmenes de producción. Según PEMEX, en sus indicadores petroleros a febrero de 2018, la importación de gasolinas fue de 628.5 miles de barriles. La venta interna de gasolinas alcanzó los 764.6 miles de barriles por día, lo que significa que el 82.2% de barriles de gasolina que se consumen en México, proviene del extranjero. Petróleos Mexicanos, Indicadores petroleros. En <https://bit.ly/2D1v7p2>, 05 de abril de 2018.

<sup>6</sup>169 e inflación<sup>7</sup>170 resultante, entre otras cosas, del incremento del precio de las gasolinas<sup>8</sup>171 y la volatilidad cambiaria<sup>9</sup>172 en perjuicio del desarrollo económico del país.

---

<sup>6</sup> 169 Por primera vez en casi 80 años, Premier Oil con sede en Londres, Talos Energy de Houston y Sierra Oil & gas de México, de manera conjunta perforaron un nuevo pozo petrolero exploratorio en aguas mexicanas; la empresa petrolera estadounidense Murphy Oil, Ophir Energy, PC Carigali y Sierra Exploration, ganadoras del quinto campo en la Cuenca Salina, de campos petroleros en aguas profundas, durante la licitación 1.4 son ejemplo de ellas. Alex Nussbaum, Bloomberg, 23/05/2017.

<sup>7</sup> 170 De enero de 2013 a marzo de 2018 la inflación acumulada fue de 22.99%, tasa promedio mensual de 0.33%, índice base segunda quincena de diciembre de 2010; en [www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios](http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios), 12 de abril de 2018. De abril de 2018 a agosto de 2019, la inflación acumulada ha sido de un 4.55%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.28%; mientras, en lo que va del presente sexenio (diciembre de 2018 a agosto de 2019), con una política no neoliberal, la inflación acumulada ha sido de un 0.63%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.08%; datos disponibles en <https://bit.ly/35lXaeR>.

<sup>8</sup> 171 El gobierno de Peña Nieto prometió que, con la aprobación de las reformas estructurales, no aumentaría el precio de la gasolina y en general del gas LP, ni de luz... El ex Secretario de Estado (de Hacienda y Crédito Público, y de Energía, ambos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto), José Antonio Meade, hizo el trabajo necesario para liberar los precios de las gasolinas en México para que estos sean definidos por el mercado; en ese momento, de cada 10 litros, más de 6 venían de EU, los otros casi cuatro litros se producían solamente en las seis refinerías que en el país, y no hemos construido nuevas en décadas. De enero de 2013 a marzo de 2018, en promedio, la gasolina magna pasó de \$10.92 a \$17.61 (+61%), la gasolina premium de \$11.48 a \$19.18 (+67%) y el diesel de \$11.28 a \$18.71 (+65%); nada muy diferente a lo ocurrido en el pasado. La diferencia de precios de la gasolina con los Estados Unidos, para que se comprenda la dimensión de tal alza, pasó de ser un 13.5% más cara en México en 2013, a un 87.2% más cara a 2018, al finalizar el sexenio de Peña Nieto. Disponible en Aguirre Botello, Manuel, Comparación del Precio de la Gasolina, México-USA 1938-2019, disponible en <https://bit.ly/348J400>.

<sup>9</sup> 172 El tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares, pagaderas en la República Mexicana en enero de 2013 era de 12.9880. Al 31 de marzo era de 18.3445. En [www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html](http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html), 12 de abril de 2018. 173 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, DOF del 15 de agosto 2017.

La participación del sector paraestatal en la economía prácticamente ha pasado a ser simbólica, pues se redujo a correos, telégrafos y radiotelegrafía, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, con lo que queda de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y sus respectivas subsidiarias, en el presente empresas productivas del Estado, que de cualquier modo siguen formando parte del sector paraestatal<sup>10</sup>173, muy a pesar de la tecnocracia neoliberal, conforme a los párrafos séptimo y octavo del artículo 27 y cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, aún y cuando no les será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En cuanto a las políticas públicas, denominación muy debatida desde que Harold D. Laswel la presentó en 1951 son, al igual que las anteriormente descritas, instrumentos de intervención que inician su pleno desarrollo a partir de las década de 1950 en Estados Unidos, mediante el cual el Estado identifica y busca resolver los problemas públicos, pues dicho concepto entraña la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción del sector público y porque el significado moderno de policy se vincula a la racionalidad estatal en la solución de los problemas públicos evitando improvisaciones. De aquí que las políticas públicas estén relacionadas con la buena toma de decisiones por parte del sector público, a partir de las recomendaciones y estrategias producto del análisis científico racional de las situaciones conflictivas existentes, esto es, de acercar las ciencias a la toma de decisiones con el propósito de facilitar la ejecución de las acciones con las cuales el Estado pretende atender de mejor manera las necesidades públicas, las derivadas de la convivencia social y las relacionadas con el funcionamiento y operación del propio ente

---

<sup>10</sup> 173 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, DOF del 15 de agosto de 2017.

estatal y así, con mayor acierto en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, generar mejores condiciones de vida para la sociedad.

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

Al penetrar las políticas públicas en prácticamente todos los aspectos de la vida social por efecto del nuevo liberalismo representado por Dewey, Hobhouse y Keynes, que discrepaba de la idea de que el mercado era capaz de hacer converger los intereses públicos y privados, o que, de dejarlo en libertad, fomentaría un orden espontáneo, el enfoque de las políticas públicas se desarrollaría en el contexto de ese nuevo liberalismo, que encontró su expresión práctica en el New Deal, a pesar de que los neoliberales Hayek y Friedman, hayan sostenido que el intento de usar las políticas públicas para promover el interés público era un error puesto que, como los economistas políticos del siglo XIX habían demostrado, el interés público solo podía fomentarse dando libertad a los intereses privados, pues se trataba de que el conocimiento teórico y su formación desde el ámbito académico contribuyeran, para evitar improvisaciones, a la resolución de la problemática social que fue parte del proceso del cual surgió precisamente la “orientación hacia las políticas públicas” dentro de las ciencias sociales, orientación que reclama la participación de múltiples disciplinas entre ellas del Derecho.

Al respecto, Wayne Parsons señala que [...] los estudios de políticas públicas se han convertido en un aspecto importante en la producción académica. Las instituciones académicas y de investigación se han visto obligadas a adaptar programas y líneas de investigación para generar un conocimiento que ayude a resolver los problemas de la sociedad actual, pues no se trata solo de describir y explicar los problemas que nos afectan, sino que es preciso contribuir a solucionarlos aportando para ello evidencia y marcos analíticos apropiados.” Así quedó delimitado el campo de las políticas públicas como instrumento de intervención estatal con variadas significaciones, entre otras como conjunto de sucesivas tomas de posición y de decisiones del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, con un papel de primera importancia en un doble espacio, distinto e interrelacionado, que es el político y el organizacional administrativo. Las políticas públicas no hacen estudio del Estado pues deben entenderse como el Estado en acción.<sup>11</sup>174

## 2.1. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DEL GASTO PÚBLICO.

Antes de ocuparnos de la importancia del presupuesto y del gasto público, sin desestimar la trascendencia de los ingresos de los que marginalmente nos ocuparemos, es conveniente precisar que estos términos se han utilizado de manera indistinta para referirse tanto al cálculo anticipado de los egresos, como al ejercicio propiamente dicho de la previsión presupuestal que el sector público realiza, sin

---

<sup>11</sup> 174 Parsons, Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, Miño y Dávila, 2007, p. 45.

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

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

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

El presupuesto y el gasto público son, por tanto, los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado, sin desestimar el renglón de los ingresos, para atender las variadas y complejas funciones y responsabilidades que a su cargo tiene, con especial significación en cuanto a la asignación y la distribución de los ingresos, en la estabilidad económica y en la coordinación para armonizar estas acciones, ya que con independencia de cómo se distribuyan los recursos públicos, los distintos niveles de gobierno, así como las actividades económicas, tienen como punto de referencia las políticas de gasto, ya que el Estado<sup>12</sup>175 influye, mediante la asignación de recursos, (i) en las decisiones que los agentes económicos toman para invertir, ahorrar, trabajar o consumir; (ii) por la función de distribución asigna parte del excedente social entre los integrantes de la sociedad mediante los programas de gasto; a través de (iii) la función de estabilización del gasto público interviene en la econo-

---

<sup>12</sup> 175 Ayala Espino, José, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997, pp. 49 y ss.

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

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

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

posición de ganadores y perdedores por lo que, en la distribución de sus partidas y la definición de su tamaño, el proceso político juega un papel determinante.

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

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

De aquí que en la elaboración del presupuesto público sea necesaria la participación de diversas áreas de la administración pública; del órgano legislativo, mediante distintas comisiones de la Cámara de Diputados que, entre otras cosas, se ocupan de la administración, control y fiscalización del gasto; de las organizaciones sociales, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales;

de los medios de comunicación y de los ciudadanos quienes debían tener un rol más activo en el transcurso del ciclo presupuestal, todos ellos que mediante sus expresiones influyen en la toma de decisiones del gobierno.

La complejidad e importancia del presupuesto y del gasto públicos han motivado la preocupación de diversos teóricos para analizar y estudiar los problemas macro y microeconómicos, organizacionales, sociales y políticos que involucran, entre las que destacan, por sus aportaciones para mejorar los programas de gasto: la teoría macroeconómica que se ocupa de las implicaciones del gasto público para la economía en su conjunto, como son los efectos acelerador y multiplicador del gasto, el efecto desplazamiento<sup>13</sup>176 y sus repercusiones en la evolución de otras variables económicas (producción, inversión, consumo, empleo, tasas de interés, entre las más importantes), así como la economía del bienestar, que ha desarrollado herramientas para estudiar las repercusiones de los distintos programas de gasto y ha proporcionado algunas bases para explicar las funciones del gasto público en la economía; la elección pública, que se ha ocupado de la influencia del proceso político en la toma de decisiones en materia de gasto; del papel de políticos, burócratas y grupos de interés; de la importancia de las instituciones y del entorno organizacional, entre otros aspectos; del análisis costo-beneficio, que se utiliza para evaluar la eficiencia, eficacia y utilidad

---

<sup>13</sup> 176 Por “efecto acelerador” se entiende a aquel término acuñado por Keynes, que refiere a “las consecuencias que ocurren en la demanda de bienes de inversión como consecuencia de un incremento en la inversión inicial”; vid. Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre, *Diccionario de Economía*, 2a. Reimp., México, Limusa, 1996, p. 71; también Krugman, Paul, Wells, Robin y Graddy, Kathryn, *Fundamentos de Economía*, 2a. ed. Barcelona, Editorial Reverté, 2013, pp. 436 y 437. Como “efecto desplazamiento” se conoce al “efecto de que un déficit presupuestal del gobierno tienda a disminuir la inversión”; vid. Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, 5a. ed., México, Addison Wesley, 2001, p. 225.

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

Desde esta perspectiva es que el presupuesto y el gasto público se significan como instrumentos imprescindibles de política económica de amplio impacto, en especial de la política fiscal, circunscrita a un vasto marco jurídico económico que comprende numerosas disposiciones constitucionales y ordenamientos de legislación secundaria, vinculada cuantitativa y cualitativamente al conjunto de las demás políticas públicas y de los programas que dan concreción a la acción de la institucionalidad pública, que debe encaminarse a la atención de los variados problemas de orden social, político, jurídico y económico, bajo una visión no aislada o economicista, pues la gestión de intereses económicos que realiza el sector público no constituye un fin en sí mismo, sino que se conforma como una función instrumental necesaria e indispensable mediante la cual el Estado interviene o participa para cumplir con las funciones y los fines que se la han encomendado<sup>14</sup>177.

Finalmente, y por la interrelación entre presupuesto y gasto públicos y el desempeño macroeconómico, la buena marcha de un sistema jurídico económico se refleja en el déficit presupuestal, por lo que los países entre ellos México, bajo el supuesto de seguir “las mejores prácticas”, han efectuado reformas presupuestales encami-

---

<sup>14</sup> 177 Capítulo I, supra, Cuadro No. 1 “Objetivos de las Finanzas Públicas”, p. 84.

nadas a mantener en equilibrio sus finanzas públicas<sup>15178</sup>, mediante la adopción de la técnica de presupuesto por resultados para la asignación de los recursos y la implementación de lineamientos de disciplina fiscal, eficiencia y eficacia del gasto público, así como de transparencia y rendición de cuentas, reformas que mayormente se han preocupado de la presupuestación y el ejercicio del gasto, con cierto avance en cuanto a la evaluación confiable del desempeño del gasto público, en especial respecto de las prioridades nacionales en materia de combate a la pobreza, educación, salud y generación de empleos, a efecto de que la ciudadanía pueda verificar, por ejemplo, en que se gastan los impuestos o cual es la tendencia general del gasto público: si favorece el gasto corriente o la inversión o, en suma, si el ejercicio presupuestal se ajusta a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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

---

<sup>15</sup> 178 “Así, por ejemplo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es muy ilustrativa ya que bajaron su déficit presupuestal promedio de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990 a solamente 1% en ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público [...]” González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en México”, *Revista Universo Contábil*, Vol. 7, núm. 1 (enero-marzo), Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, 2011, pp. 144-158. Disponible en <https://bit.ly/2O5Pg3B>, consultado el 15 de octubre de 2019.

posición tributaria no deben tener un destino arbitrario, sino que el monto de los impuestos debe destinarse única y exclusivamente para satisfacer los gastos públicos.

### 2.1.1. POLÍTICA FISCAL, PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO.

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

La importancia de la política fiscal ha crecido o decrecido en razón directa del incremento o contracción de la intervención estatal y sus efectos sobre los individuos, la sociedad y la economía en su conjunto, pues mediante la política fiscal el Estado controla el gasto público y puede dar mayor jerarquía y fuerza a la economía pública en relación a la privada, ya que mediante ésta puede regular el nivel agregado de la actividad económica, pues la política

fiscal, en términos de Parkin y Esquivel<sup>16</sup>179, es un conjunto de acciones que conducen a cambios en los montos o destinos del gasto gubernamental o en las tasas, montos o tipos de impuestos, que puede usarse para impulsar el crecimiento, a largo plazo, mediante la creación de incentivos que alienten el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico en un juego de funciones alternativas en el que, cuando la economía está en recesión, la política fiscal se encamina en su función estabilizadora para recortar impuestos o aumentar el gasto público y, a la inversa, cuando la economía está en expansión rápida, para aumentar impuestos o reducir el gasto público, en un intento de desacelerar el crecimiento del producto interno bruto (PIB, en adelante) real e impedir que la inflación se incremente, por medio de políticas fiscales automáticas, discrecionales, expansionistas o contraccionistas.

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

[...] una caída del ingreso [que] desencadena una disminución automática en los impuestos recaudados. Es decir, este tipo de política fiscal se ajusta automáticamente. A diferencia, una política fiscal discrecional requiere de un cambio ya sea en las leyes de impuestos o en algún programa de gasto. Por ejemplo, un aumento en la tasa del impuesto sobre la renta y un aumento del gasto de defensa son acciones de política fiscal discrecional. Es decir, la política fiscal discrecional es una acción deliberada de política.<sup>17</sup>180

---

<sup>16</sup> 179 Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía*, op. cit. Nota 176, p. 105.

<sup>17</sup> 180 *Ibidem*, p. 303.

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

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

Son, en suma, importantes instrumentos de política fiscal que se ocupan en la obtención de ingresos y de un número variado de erogaciones que el Estado realiza, ampliamente regulados en la legislación a partir de la fracción VII del artículo 73 constitucional, que confiere al Congreso la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en relación directa con la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento que establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera

proporcional y equitativa que dispongan las leyes, estableciendo como destino único para los impuestos el gasto público, así como, complementariamente, en la fracción VIII del mismo artículo 73 en materia de financiamiento y en cuanto a los egresos públicos regulados en las fracciones IV y VI del artículo 74, así como en los numerales 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución, de los que nos ocuparemos en particular por ser el punto central de esta investigación; bases constitucionales de las que surge un complejo marco jurídico integrado por numerosas leyes secundarias.

### 2.1.2. EFICIENCIA ECONÓMICA, DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y JUSTICIA SOCIAL.

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

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

Sin embargo, más allá de esa eficiencia gerencial o empresarial del Estado<sup>181</sup>, que, como objetivo neoliberal se ha perseguido desde la década de los ochenta, el presupuesto y su ejercicio, sin dejar de considerar la eficiencia, deben tomar en cuenta el carácter instrumental que tienen para la función estatal esencial de redistribución de la riqueza con equidad en beneficio de la justicia social. Esto es, el cumplimiento de tan importante función no debe desestimar o dejar a un lado la disciplina fiscal con transparencia y efectiva rendición de cuentas, o de descartar, inclusive, un rol más activo de la ciudadanía en el proceso presupuestal, sobre todo en la evaluación de resultados, en especial por lo que hace al combate a la pobreza que no ha disminuido a pesar de los recursos asignados para ese propósito, a efecto de evitar desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos o de generar más pobres.

Se debe tener presente que el presupuesto es una poderosa herramienta del sector público, plasmada en números, que da viabilidad a un plan de gobierno siendo, al mismo tiempo, la materialización de una ideología que, como expresan Faya Viesca y Saínz de Bujanda, al observar la dinámica de las finanzas públicas, si bien es, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar sus gastos y sus ingresos, también lo es que desde, las últimas décadas, ésta concepción estrictamente financiera del presupuesto

---

<sup>18</sup> 181 Tal propósito es claro, pues “La reforma gerencial del estado tiene lugar después de los ajustes fiscales y la apertura comercial de la década de los 80s implementados para corregir la crisis fiscal de los 70s. [...] En la década de los 90s. se intensifica una ola modernizadora de la administración pública que pone el énfasis en la necesidad de una Reforma Gerencial del Estado [...] que tiene que ver con [...] el control de los resultados más que al control de las normas a través del cual el ciudadano evaluará los servicios públicos o participará en su gestión [...] En esta nueva visión es fundamental el enfoque en el cliente y la rendición de cuentas Accountability [...]”. González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en México”, op. cit., Nota 178, p. 147. Como se ha visto no fueron suficientes las buenas intenciones frente a la corrupción neoliberal. Las negritas son nuestras.

palidece ante los nuevos objetivos de política económica y social a que se subordina. Las grandes necesidades económicas y sociales de las sociedades humanas en constante expansión, y la ineludible rectoría del Estado en materia económica y social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración<sup>19</sup>182.

#### 2.1.2.1. INTERPRETACIÓN INSUFICIENTE DE LA ECONOMÍA DE MERCADO, DESIGUALDAD Y POBREZA.

Por tanto, el presupuesto público, más allá de la eficiencia, debe verse como el principal instrumento para la redistribución equitativa de los recursos públicos con enfoque de derechos humanos para la superación de las desigualdades sociales, incluyendo las de género, para el combate a la pobreza y para contribuir, desde luego, a la eficacia real y no solo formal de los derechos humanos, más allá del análisis que la teoría económica convencional hace, a la que nos referimos en el Capítulo anterior de este trabajo, a partir de una simplificación de la realidad que presupone, además, que los agentes solo cooperan por puro autointerés<sup>20</sup>183.

---

<sup>19</sup> 182 Faya Viesca, Jacinto, *Elementos de Finanzas Públicas. Los impuestos*, 32a. ed., México, ed. Porrúa, 1998, p. 175.

<sup>20</sup> 183 En este sentido se ha señalado que algunos teóricos consideran que “La ciencia económica de nuestros días atraviesa una profunda crisis debida a los siguientes motivos: 1) predominante preocupación de los teóricos por los teóricos por los estados de equilibrio, que nada tienen que ver con la realidad, pero que son los únicos que es posible analizar utilizando métodos matemáticos; 2) el olvido total, o el estudio desde una perspectiva desafortunada, del papel que juegan los procesos de mercado y la competencia en la vida económica real; 3) la insuficiente atención que se presta al papel que juegan el conocimiento, las expectativas y los procesos de aprendizaje en el mercado; 4) el uso indiscriminado de los agregados macroeconómicos y el olvido que ello implica del estudio de la coordinación entre los planes de aquellos agentes individuales que participan en el mercado. Todas estas razones importantes e la vida económica real de nuestro tiempo [...] Los motivos mencionados tienen todos ellos una causa común: el intento de aplicar una metodología propia de las ciencias naturales a

En este tenor, como argumenta Joseph E. Stiglitz<sup>21</sup>184, se trata de unas políticas fundamentalistas del mercado que han contribuido al elevado nivel de desigualdad e inestabilidad presentes en Estados Unidos<sup>22</sup>185, que han dado lugar a tasas de crecimiento mucho menores que las registradas en las décadas anteriores que se denominan neoliberalismo, políticas que considera no se basan en una profunda comprensión de la teoría económica moderna, sino en una “interpretación ingenua o insuficiente de la economía”, basada en los supuestos de una competencia perfecta, de unos mercados perfectos y de una información perfecta que, además, no toman en cuenta que, mientras funcionen los Estados nacionales corresponde a éstos y no al mercado interpretar los intereses colectivos solidarios de las sociedades a las cuales deben servir, lo que va más allá de los intereses particulares de algunos de cosechar más beneficios, apenas disimulados, expresados en un mercado apoyado en unos cimientos endebles e insostenibles.

A resulta de lo planteado en los párrafos anteriores, dada la influencia de la economía moderna, si bien incumbe al mundo académico, por la trascendencia de sus efectos en la vida diaria de millones de personas en el mundo, se hace necesaria la reflexión crítica como asunto teórico, a la vez que práctico y político, sobre todo porque en las últimas tres décadas la economía moderna se ha pretendido instituir como teoría y técnica única o dominante para explicar el mundo real y, a mayoría de razón, porque en ese periodo

---

un campo que le es totalmente ajeno: el campo de las ciencias de la acción humana.” Huerta de Soto, Jesús, *Estudios de Economía Política*, 2a. ed., Madrid, Unión Editorial, 2004, pp. 80 y 81.

<sup>21</sup> 184 Stiglitz, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, México, Editorial Taurus, 2012, p. 13.

<sup>22</sup> 185 “La bomba de tiempo en las calles de las principales ciudades de Estados Unidos”, Londres, BBC Mundo, 09 de octubre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45793012>, consultado el 15 de octubre de 2019.

se dio el mayor desarrollo de su influencia con el neoliberalismo, la más extremista y fundamentalista de sus escuelas hacia la derecha y en el que la interpretación insuficiente de la economía con sus supuestos económicos modernos sostenidos por los economistas más dogmáticos, difundidos como lo más adecuado para cualquier sociedad o como el camino evidentemente correcto para analizar y dar pautas académicas y/o técnicas a las actividades lucrativas; o sea, como el único camino posible y eficaz de progreso, y como patrón con el que, a la fecha, se están enjuiciando a las sociedades, sin reparar en que políticas económicas erróneas, así orientadas, pueden generar una mayor desigualdad y un menor crecimiento y sin tomar en cuenta otras alternativas, que nosotros consideramos se deben tomar en cuenta para una comprensión socioeconómica de los sistemas de sustento, más allá de la interpretación insuficiente de la economía.

Porque, en términos del propio ex Economista en Jefe y Vicepresidente senior del Banco Mundial<sup>23</sup> 186, y si tomamos como punto de partida que para él *“está claro que los mercados no han funcionado de la forma que declaran sus apologistas, ya que se supone que los mercados son estables, pero la crisis mundial demostró que podían ser inestables, con catastróficas consecuencias, -entre otras la desigualdad y la pobreza-”*, podemos esquematizar y reseñar algunas conclusiones relacionadas con la desigualdad que se presenta en la economía de mercado por excelencia de Estados Unidos, que bien pueden aplicarse a otros países como el nuestro, que explica en distintas páginas de la obra que comentamos y que, por su importancia, exponemos como sigue:

La gran virtud del mercado es su eficiencia. Pero, evidentemente, el mercado no es eficiente (...) El desempleo (...) es el peor fallo del mercado, la principal fuente de

---

<sup>23</sup> 186 Stiglitz, J.E., *El Precio de la Desigualdad*, op. cit., Nota 184, pp. 25, 26, 28, 35, 63, 69, 101, 132 y 133.

ineficiencia y una importante causa de la desigualdad, que cuando hay empleo se manifiesta en el declive de los ingresos de los trabajadores, antes de impuestos y transferencias, y en un vertiginoso aumento de ingresos de los banqueros.<sup>24</sup>187

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

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

El sistema económico norteamericano no está funcionando para la mayoría de los estadounidenses porque la desigualdad está aumentando. Nuestro sistema político ha caído en manos de los intereses económicos, la confianza en nuestra democracia y en nuestra economía de mercado, así como nuestra influencia en el mundo, se van deteriorando.

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

Para que los mercados funcionen como se supone tienen

---

<sup>24</sup> 187 “Pero tenemos un mundo en el que existen gigantescas necesidades no satisfechas (inversiones para sacar a los pobres de la miseria, para promover el desarrollo en los países menos desarrollados [...] al mismo tiempo, tenemos ingentes cantidades de recursos infrautilizados (trabajos y maquinaria que están parados o que no están produciendo todo su potencial).” *Ibidem.* p. 25.

que hacerlo, tiene que haber una adecuada normativa gubernamental. Pero para que eso ocurra, hemos de tener una democracia que refleje el interés general, no intereses especiales ni simplemente a los de arriba.<sup>25</sup>188

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

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

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

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

---

<sup>25</sup> 188 Stiglitz, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, op. cit., Nota 184, pp. 26, 28, 35 y 132.

Esto es muestra, para el Premio Nobel de Economía 2011, que el interés de los que se dedican a los negocios no es, por supuesto, aumentar el bienestar de la sociedad, ni siquiera hacer que los mercados sean más competitivos: su objetivo es sencillamente conseguir que los mercados funcionen para ellos, lograr que sean más lucrativos. Pero el resultado, a menudo, es una economía menos eficiente, que se caracteriza por una mayor desigualdad<sup>26</sup>189. Esto es posible porque los líderes de los sectores productivos a regular pueden escribir las reglas del juego y, además, escribirlas de una forma que mejoren sus posibilidades de ganar, ya que utilizan su influencia política para lograr, mediante la “captación cognitiva” o la “captación del regulador” ligada a incentivos pecuniarios, que se nombren como miembros de las agencias reguladoras a personas que alineadas con sus puntos de vista, aunque no con los intereses o las necesidades del país o del resto de la sociedad, sectores industriales a los que los agentes reguladores, bien recompensados, regresan con posterioridad por su buen desempeño.

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

## 2.2 ANTECEDENTES JURÍDICO-ECONÓMICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DE LA ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO.

El proceso jurídico-económico en México respondió al momento que le tocó vivir. Así, su diferente tratamiento, tanto en el texto constitucional como en las normas jurídicas secundarias respecti-

---

<sup>26</sup> 189 Ibidem, p. 82.

vas, ha sido marcado por los diversos contextos históricos y sociales que han marcado la vida de México.

Esto ocurre porque debemos comprender de forma integral el tema constitucional, tomando en cuenta tanto lo que dijeron las propias Constituciones como su contexto histórico y social, lo que tratamos de explicar en los siguientes párrafos.

### 2.2.1. EL PRESUPUESTO Y EL GASTO PÚBLICO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES.

A través del siguiente apartado, nos ocuparemos de cuál ha sido el tratamiento del presupuesto, de acuerdo con lo establecido por los diversos textos constitucionales, analizando las diversas etapas históricas y su respectivo contexto, para la mejor comprensión de la trayectoria del gasto público a lo largo de nuestro desarrollo como nación desde la mirada del correspondiente constituyente.

#### 2.2.1.1. DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al inicio del proceso independentista, México, como otras colonias españolas se encontraba en la tercera etapa del proceso de carácter presupuestario, que le correspondía a la Real Hacienda: la de los Intendentes<sup>27</sup>190; a éstos les tocaba el ser los jueces de primera instancia en lo relacionado con el manejo de los recursos de estos territorios.

---

<sup>27</sup> 190 Sánchez Bella, Ismael, “La administración”, en Sánchez Bella, Ismael, Hera, Alberto de la y Díaz Rentería, Carlos, *Historia del Derecho Indiano*, Editorial MAPFRE, Madrid, 1992, pp. 228-229.

### 2.2.1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

El primer texto en la materia que correspondió, dentro de esa larga transición entre lo colonial y lo nacional que implicó el proceso independentista, fue la Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812. Como se sabe, este texto se produce en el momento de las consecuencias generadas por la invasión napoleónica a España en 1808. Ya para esa época, la corona enfrentaba una severa crisis económica, política y social generada por la decadencia del comercio, la industria y la agricultura por la guerra contra los invasores, la disminución o interrupción de los envíos de recursos, manufacturas y materias primas de ultramar y la insurrección armada en sus posesiones americanas. La reorganización del Estado se hizo necesaria en todos los aspectos, incluida la revisión de la monarquía y sus bases como forma de gobierno fundado en el Derecho divino y la voluntad absoluta del monarca<sup>28</sup>191. De ahí que, al ser emitida el 19 de marzo de 1812, tuviera como signo los vientos liberales; en palabras del Dr. Fernando Serrano Migallón, este texto constitucional introdujo “por primera vez [en territorio peninsular y sus colonias] una forma de tendencia democrática-liberal<sup>29</sup>192. En la Nueva España, se adelantaron de prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca juró la Constitución el 31 de mayo de ese año<sup>30</sup>193.

---

<sup>28</sup> 191 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011, p. 27.

<sup>29</sup> 192 Serrano Migallón, Fernando, “Liberalismo y democracia en la Constitución de Cádiz”, en López Zamarripa, Norka, et. al (coords.), Políticas Públicas. Una nueva visión jurídica para el desarrollo de México, México, Porrúa, 2015, p. 25.

<sup>30</sup> 193 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial – UNAM, 1994, p. 671; Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, 18a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 59.

En cuanto a lo que nos corresponde, en el artículo 8 de la Constitución de 1812 se indica que “tambien está obligado todo español, sin distincion alguna, á contribuir en proporcion de sus haberes para los gastos del estado”<sup>31</sup>194.

Entre las facultades de las Cortes estaban las señaladas en el artículo 131:

Artículo 131.- Las Facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...

... Duodécima: Fijar los gastos de la Administración Pública...

... Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos...<sup>32</sup>195

El artículo 227 era el que se refería específicamente a quiénes correspondían la formación del presupuesto en esta etapa: “Los secretarios del despacho formarán parte de los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.”<sup>33</sup>196

Conforme al artículo 339, “[l]as contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporcion á sus facultades, sin excepcion ni privilegio alguno”<sup>34</sup>197. Ahora, indicaba el artículo 341 ídem que,

---

<sup>31</sup> 194 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 32; texto del español original.

<sup>32</sup> 195

<sup>33</sup> 196 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. Nota 191, p. 61.

<sup>34</sup> 197 *Ibidem*, p. 74. Texto del español antiguo.

[p]ara que las Córtes puedan fixar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que esten reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demas secretarios del Despacho el respectivo á su ramo.<sup>35</sup>198

La distribución de la renta y sus productos estaba establecida en el artículo 345 del texto constitucional gaditano: *“Habrá una tesorería general para toda la nación, á la que tocará disponer de todos los productos que qualquiera renta destinada al servicio del estado”*<sup>36</sup>199. Estas tesorerías estaban acompañadas de tesorerías provinciales, conforme a lo referido en el artículo 346: *“Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, á cuya disposición tendrán todos sus fondos”*<sup>37</sup>200.

El desarrollo de esta etapa fue progresivo, en cuanto a la legislación aplicable en materia económica. Como se ha mencionado,

La labor de instauración de un régimen liberal burgués fue llevada a cabo en su aspecto jurídico-institucional fundamentalmente por la Constitución de 1812, pero ésta fue precedida por una importante actividad legislativa de las Cortes de Cádiz de liquidación de los fundamentos económicos y jurídicos en que se asentaba la

---

<sup>35</sup> 198 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 672.

<sup>36</sup> 199 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. Nota 191, p. 75.

<sup>37</sup> 200 Ídem.

vieja sociedad estamental, cuya trascendencia revolucionaria no debe exagerarse, al menos en un sentido material, (...) pues la alteración que sufrió la propiedad solo afectó a su cualificación jurídica.<sup>38</sup>201

Para lo anterior, la progresividad de reformas se dio de la siguiente manera<sup>39</sup>202:

- Ley del 06 de agosto de 1811, encargada de abolir las supervivencias del régimen señorial en el campo al suprimir los señoríos jurisdiccionales y abolir todo privilegio señorial exclusivo, privativo o prohibitivo. Esta ley sería completada dos años más tarde por otra ley que suprimiría los mayorazgos inferiores a tres mil ducados de renta anual.
- Decreto XXXI de 09 de febrero del 1811, en virtud del cual se produce la gran victoria de la posición americana en el transcurso de los debates sobre la libertad de imprenta, la derogación de la inquisición y del tributo indígena y la prohibición de vejaciones a los indios primitivos. En la misma normativa, se declaró que criollos, mestizo e indios podían acceder en paridad con los peninsulares a instituciones civiles, eclesiásticas y militares.
- Decreto de 17 de junio de 1812, por el cual se inicia tímidamente el proceso de desamortización eclesiástica, disponiendo la enajenación de los bienes de las comunidades religiosas extinguidas o reformadas por el gobierno de José I (Bonaparte).

---

<sup>38</sup> 201 Masso Garrote, Marcos F., “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, *Iuris Tantum, Revista Boliviana de Derecho*, vol. 12, núm. 12 (julio), Santa Cruz de la Sierra, Fundación Iuris Tatum, 2011, p. 130.

<sup>39</sup> 202 *Íbidem*, p. 131.

- Decreto de 04 de enero de 1813, que dispuso la parcelación y subsiguiente reducción a la propiedad individual plena y acotada, de los terrenos propios, realengos o baldíos, con excepción de los ejidos de los pueblos; teniendo en cuenta la situación creada por la guerra, se disponía que sólo la mitad de estas tierras fuera.

El liberalismo económico que expresa la Constitución de Cádiz en materia de presentación del presupuesto y de su análisis y publicación responde al hecho de que este instrumento no puede existir sin la división de poderes, tal y como estipula la ley. En tal sentido, es el presupuesto un documento presentado por el ejecutivo para ser autorizado por el legislativo y sólo así poder ser ejecutado. Posteriormente, sería analizado también por la propia representación política<sup>40</sup>203.

En el primer presupuesto liberal español se hace una clasificación funcional del gasto (es decir, repartido entre las grandes oficinas de la administración pública): el gasto en defensa corresponde a las oficinas de Guerra y Marina; los egresos en justicia son ejercidos por el Ministerio de Gracia y Justicia; el gasto en obras e instituciones públicas, corresponde a los ministerios de Hacienda y Gobernación, y el gasto para el sostenimiento de la autoridad soberana se reparte entre Casa Real, Cortes y Estado. Esta será la clasificación que adopte la nación mexicana en las primeras décadas de su vida independiente<sup>41</sup>204.

---

<sup>40</sup> 203 Jáuregui, Luis, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, un. 48 (julio-diciembre), México, UNAM, 2014, p. 12.

<sup>41</sup> 204 Ídem.

### 2.2.1.1.2. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.

Como se sabe, el texto constitucional español de 1812 tuvo una corta vida para nuestro país, porque ya nos encontrábamos en pleno proceso de independencia. Dicho proceso, como era de entenderse, contó con el respaldo de algunos juristas que se dieron cuenta de la necesidad de contar con un texto que diera estructura y fundamento jurídico a los objetivos que tal movimiento pretendía, pero una estructura permanente y viable a la nueva sociedad que se pretendía construir, situación que se fue definiendo conforme el movimiento se consolidaba<sup>42</sup>205.

Para septiembre de 1813, dentro de las circunstancias azarosas de la guerra, asume la lucha el Supremo Congreso Nacional de América (o de Anáhuac) el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, bajo el mando de José María Morelos y Pavón<sup>43</sup>206. Tal Congreso, junto con el Acta de Declaración de la Independencia de la América Septentrional<sup>44</sup>207, promulgó la primera Constitución propiamente dicha, emitida en la entonces Nueva España, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic), también conocida como Constitución de Apatzingán, con fecha 22 de octubre de 1814<sup>45</sup>208.

---

<sup>42</sup> 205 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 109.

<sup>43</sup> 206 Ídem anterior.

<sup>44</sup> 207 El 06 de noviembre de 1813.

<sup>45</sup> 208 Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, México, Fondo de Cultura Económica - IFE, 2000, pp. 34-35. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 192, p. 29.

En 1814 se dictó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Al analizar y estudiar este documento, con relación a la materia que nos ocupa, podemos señalar que este Decreto, que se convirtió en Constitución, establece que como obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan.

Las atribuciones del Supremo Congreso son exclusivas para éste, entre las cuales están<sup>46</sup>209:

- Arreglar los Gastos del Gobierno.
- Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos;
- Establecer el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado; y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación (art. 113);
- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (art. 114).

### 2.2.1.1.3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823.

El Primer Imperio Mexicano, que inició formalmente con el Acta de Independencia en 1821 y concluyó con la caída del emperador Agustín I en marzo de 1823 (coronado el 21 de julio de 1822), contó como tal con un documento normativo supremo hasta febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que abolía, a su vez, a la Constitución Política de la Monarquía

---

<sup>46</sup> 209 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 672.

Española de 1812 como la Constitución del Imperio, y convalidaba la modificación de abril de 1822 al Tratado de Córdoba, en cuanto a la entrega del trono mexicano a un príncipe europeo<sup>47</sup>210.

A fines de 1822, se disolvió al Congreso y se estableció, en su lugar, la Junta Nacional Instituyente. La Junta, integrada por 45 miembros, se instaló en noviembre de ese año, con el cometido de elaborar una Constitución<sup>48</sup>211 para someterla a un nuevo Congreso. En diciembre emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobándolo el 23 de febrero de 1823.

Reinstalado el Congreso, el 21 de mayo acordó que la nación adoptaría como forma de gobierno la República representativa popular federal. Con ello, el país estaba en condiciones de darse una Constitución propia con absoluta autonomía de los acuerdos políticos que habían sustentado la consumación de la Independencia<sup>49</sup>212 .

El artículo 15 de este Reglamento establecía lo siguiente: *“Todo habitante del Imperio debe contribuir en razón de sus proporciones, á [sic] cubrir las urgencias del Estado”*<sup>50</sup>213.

---

<sup>47</sup> 210 Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 208, p. 35. Barragán Barragán, José, voz “Reglamento Provisional del Imperio Mexicano”, en Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, 1a. ed., México, Porrúa – UNAM, 2002, pp. 526 y 527.

<sup>48</sup> 211 Conforme a las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822.

<sup>49</sup> 212 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 165; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, pp. 672-673.

<sup>50</sup> 213 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 169; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 127.

El Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, cuyas bases orgánicas, entre otras cosas, establecían, con relación al tema en estudio, lo siguiente en su artículo 25.4: *“Con toda brevedad mayor posible a organizar el plan de la Hacienda Pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo”*<sup>51</sup>214.

Entre las obligaciones del Emperador estaban, de acuerdo con su artículo 30: *“Decimoséptimo: decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos...”*<sup>52</sup>215.

De acuerdo con artículo 33, había cuatro ministros, que *“formarán los presupuestos, de gastos, que acordará la Junta, y le rendirán cuenta de los que hicieron”*<sup>53</sup>216.

Conforme al artículo 86, *“Los intendentes enviarán al gobierno supremo en el principio de cada mes un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que se publique en la gaceta del propio gobierno”*<sup>54</sup>217.

#### 2.2.1.1.4. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN DE 1824.

Una vez consumada la independencia y emitida el Acta de Independencia del Imperio Mexicano el 28 de septiembre de 1821, el país procedió a definir la formación política que adoptaría en su vida independiente.

---

<sup>51</sup> 214 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 171; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 130.

<sup>52</sup> 215 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 174.

<sup>53</sup> 216 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 175; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 133.

<sup>54</sup> 217 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 184; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 142.

Tras una serie de disputas políticas, Iturbide disuelve al Congreso y se crea una Junta Nacional Instituyente, que aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano el 23 de febrero de 1823 en tanto se emitía la Constitución definitiva del Imperio. Sin embargo, el descontento con el gobierno de Iturbide, a través de alzamientos militares, hace que Iturbide abdique y parta al exilio en diciembre de ese año.

Se forma un gobierno provisional, que convocó a un segundo Congreso Constituyente, instalado el 7 de noviembre de 1823. Así, el segundo Congreso Constituyente Mexicano emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, por el que formalmente estableció el pacto federal y el gobierno republicano<sup>55</sup>218.

En su artículo 13, se establecía:

Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos, que entre otras cosas, son:

...VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo;

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo...

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas; XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar medio de consolidarla...<sup>56</sup>219

---

<sup>55</sup> 218 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 195; Barragán Barragán, José, voz "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824", en Carbonell, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, op. cit., Nota 210, pp. 5 y 6.

<sup>56</sup> 219 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos

El artículo 15 refería que *“El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitucion [sic] en el individuo ó [sic] individuos que ésta señale: serán residentes [sic] y naturales de cualquiera de los estados ó [sic] territorios de la federacion [sic]”*<sup>57</sup>220. La fracción III del artículo 16 indicaba las atribuciones del caso: *“Sus atribuciones, á [sic] más de otras que se fijarán en la constitucion [sic], son las siguientes: (...) cuidar de la recaudación, y decretar la distribución [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes”*<sup>58</sup>221.

El artículo 21 indicaba que el Legislativo de cada Estado residiría en un Congreso, y agregaba el artículo 32:

El congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la federacion [sic] nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relacion [sic] del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos ó [sic] decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.<sup>59</sup>222

Decidida la forma de gobierno federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la Constitución Federal

---

Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 198-199; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 673.

<sup>57</sup> 220 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 156.

<sup>58</sup> 221 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

<sup>59</sup> 222 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 202 y 203; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824, sancionándose el texto definitivo el día 4 de ese mes y año y publicada el día 5<sup>60</sup>223.

Prevalció en ella la postura favorable al federalismo. Esta Constitución, en consecuencia, consagró el pacto federal.

Esta Constitución señalaba, en su artículo 50:

Son facultades exclusivas del Congreso General, las siguientes, con relación a nuestro estudio:

...VIII. Fijar los Gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas de Gobierno...;

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla...<sup>61</sup>224

Respecto de las atribuciones del presidente en la materia, indicaba el artículo 110: *“Las atribuciones del presidente son las que siguen: 1<sup>a</sup>. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general (...) 5<sup>a</sup>. Cuidar de la recaudación [sic] y decretar la inversión [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes”*<sup>62</sup>225.

---

<sup>60</sup> 223 Muñoz Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 208, pp. 35 y 37.

<sup>61</sup> 224 *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 220 y 221; *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII*, op. cit., Nota 193, p. 674.

<sup>62</sup> 225 *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, p. 229; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 182 y 183.

### 2.2.1.2. DE 1825 A LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Posterior a la consolidación del proceso de Independencia, el país se dio a la tarea de establecer las instituciones propias de cualquier Estado.

En este panorama, los primeros treinta años reflejaron las diversas tensiones políticas en el proceso de construcción de la nueva Nación. El paso de una forma de gobierno monárquico a otro republicano implicó la adopción de diversos textos constitucionales, mismos que también se reflejarían en el tratamiento del presupuesto.

#### 2.2.1.2.1. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

El 30 de marzo de 1833 fueron electos como presidente y vicepresidente Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, respectivamente, quienes debieron enfrentar inmediatamente una situación general de inquietud social por el atraso económico del país, la lucha entre grupos políticos partidarios de la federación o del centralismo, continuos levantamientos y los intereses de algunos sectores del clero. A partir de octubre de 1833, el Congreso decretó una serie de medidas que afectaban estos intereses, así como los de algunos caudillos militares, regulando o restringiendo sus hasta entonces intocados privilegios.

Tras una serie de conflictos internos, que implicó también la renuncia de Santa Anna y su posterior vuelta, el Congreso, convertido en constituyente, aprobó el proyecto de Bases Constitucionales por ley del 23 de octubre de 1835, por las que se dieron los lineamientos que reorganizarían al país en una república centralista<sup>63</sup>226.

---

<sup>63</sup> 226 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 247 y 248; Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 208, p. 37.

En el artículo 14 de estas Bases se establecía que: “*Una ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo*”<sup>64</sup>227.

#### 2.2.1.2.2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El conflicto entre federalismo y centralismo quedó en claro con la campaña militar de López de Santa Anna en contra del estado de Zacatecas, en 1835. Arrasó, además, Querétaro, San Luis Potosí y Jalisco, y desmembró Zacatecas para crear el actual estado de Aguascalientes.

En septiembre de 1835, el Congreso se declaró “Constituyente” y suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, y asumió el dictar cuanto decreto fuera necesario en virtud del clima de ingobernabilidad que se estaba generando, habida cuenta de que algunos estados se resistían al centralismo incluso con las armas.

En una decisión trascendental, se aprobó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales. Ello terminaba con el federalismo, lo que se consumó con la emisión de las Bases para la nueva Constitución (Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente) el 23 de octubre de 1835 y las siete Leyes Constitucionales, promulgadas entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. Estas Leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la primera República centralista, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843<sup>65</sup>228.

<sup>64</sup> 227 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 250; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 204.

<sup>65</sup> 228 Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. His-

Esta Constitución estructuró al Estado mexicano conforme a los postulados políticos del centralismo, si bien conservó disposiciones importantes en materia de garantías individuales y creó el denominado Supremo Poder Conservador, para vigilar la legalidad de los actos de los demás poderes, anular leyes o decretos, suspender a la Corte Suprema y al Congreso, restablecerlos, declarar incapacitado al presidente, entre otras atribuciones absolutas<sup>66</sup>229.

De la tercera a la séptima ley de las Siete Leyes, se establece respecto del presupuesto. Así, el artículo 1 de la Tercera Ley (intitulada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relacion [sic] á la formacion [sic] de las Leyes”) refería que “El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la nacion [sic], el cual se compondrá de dos Cámaras<sup>67</sup>230.

El artículo 14 de la Tercera Ley indicaba lo referente al lapso de funcionamiento de las sesiones legislativas:

Las sesiones del Congreso general se abrirán en 1.º de enero y en 1.º de Julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos á [sic] que exclusivamente se dedican. El objeto de dicho segundo periodo de sesiones, será el examen y aprobacion [sic] del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo.<sup>68</sup>231

---

toria y valores de una nación, op. cit., Nota 205, p. 37.

<sup>66</sup> 229 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op.

cit., Nota 191, pp. 253-254.

<sup>67</sup> 230 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 212.

<sup>68</sup> 231 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 266.

También en las Siete Leyes, en el artículo 44 de la Tercera Ley, señalaba las facultades exclusivas del Congreso General, de las cuales, las que tienen relación con nuestro estudio son:

I. Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia; ...

III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente;

IV. Examinar y aprobar cada año la Cuenta General de Inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria;

VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas;

VIII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla...<sup>69</sup>232

En el artículo 28 de la Cuarta Ley (intitulada “*Organización [sic] del Supremo Poder Ejecutivo*”) se indicaba que “*Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo interior, otro de relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra y marina*”<sup>70</sup>233. Conforme al artículo 31 de esta Cuarta Ley, a cada ministro le correspondía lo siguiente:

I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República;

---

<sup>69</sup> 232 *Ibíd*em, p. 270 y 271.

<sup>70</sup> 233 *Ibíd*em, p. 229.

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del Estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública respectivos a su ministerio. Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio en cada año y los otros tres en Enero.<sup>71</sup>234

#### 2.2.1.2.3. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, da el contexto jurídico para la segunda República centralista. Su origen está en el alzamiento del general Manuel Paredes y Arrillaga en 1841 para reformar las Siete Leyes Constitucionales, que concluyó con la renuncia del presidente Anastasio Bustamante (quien ocupaba el cargo por tercera ocasión), el desconocimiento de los Poderes y la designación de Francisco Javier Echeverría como presidente provisional con poderes extraordinarios.

De acuerdo con las “Bases de Tacubaya”, se eligió un Congreso constituyente que se disolvió por la misma inestabilidad generada por el conflicto entre centralistas y federalistas, por lo que se nombró una Junta Nacional Legislativa que emitió las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, ya con el general Nicolás Bravo, como nuevo presidente provisional, también centralista.

Mediante estas Bases, fue instituida la segunda República centralista, que anulaba el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial. Este ordenamiento fue expedido el 12 de junio de 1843 y publicado el día 14. Con él se mantiene como forma de gobierno la República representativa y popular. Al igual que las Leyes Constitucionales, incluyen los derechos y obligaciones

---

<sup>71</sup> 234 *Ibíd.*, p. 283.

de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscriben la esclavitud y establece un Poder Electoral, con un mecanismo de elecciones indirectas<sup>72</sup>235.

Respecto de lo que nos interesa, en su artículo 14 estas bases señalaban “*la obligación de todo mexicano a contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación*”<sup>73</sup>236.

En su artículo 25 es donde se hacía mención al Poder Legislativo: “*El Poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la república por lo que respecta á [sic] la sanción [sic] de las leyes*”<sup>74</sup>237. En el artículo 47 se indicaba el lapso de sesión: “*Tendrá el congreso dos períodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1° de enero, y el segundo el 1° de julio*”<sup>75</sup>238; el artículo 49 indicaba: “*El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al exámen [sic] y aprobación [sic] de los presupuestos del año siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubriros, y al exámen [sic] de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio*”<sup>76</sup>239.

Las facultades del Congreso se establecían en el artículo 66, entre las que se encuentran relacionadas con esta Tesis son las siguientes:

I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia,

---

<sup>72</sup> 235 *Ibidem*, pp. 403-405.

<sup>73</sup> 236 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 324.

<sup>74</sup> 237 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 410.

<sup>75</sup> 238 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 329.

<sup>76</sup> 239 *Ídem*.

II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que debe cubrirse;

III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior;

IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos <sup>77</sup>240

El artículo 83 señalaba que *“El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones”*<sup>78</sup>241.

Entre las obligaciones del Presidente estaban las siguientes, de acuerdo al artículo 87: *“...XIV. Cuidar la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes...”*<sup>79</sup>242

Conforme al artículo 93, se indicaba que *“El despacho de todos los negocios del gobierno estará á [sic] cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores [sic], gobernación [sic] y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción [sic] pública é [sic] industria; de hacienda, y de guerra y marina”*<sup>80</sup>243.

El artículo 95 se refería a las obligaciones de cada uno de los ministros, entre las que se encontraban:

<sup>77</sup> 240 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 330; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 414-415.

<sup>78</sup> 241 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 417.

<sup>79</sup> 242 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 418.

<sup>80</sup> 243 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 337; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 421.

## Art. 95.

I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo; II. Presentar anualmente a las cámaras antes del 15 de Enero una memoria específica del estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.<sup>81</sup>244

#### 2.3.1.2.4. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853.

En abril de 1853, el general Santa Anna asume el cargo por décima primera ocasión. Una vez retomado su puesto, Santa Anna se condujo dictatorialmente exigiendo el trato de “Alteza Serenísima”, prorrogó su mandato indefinidamente, suspendió los congresos locales, estableció la reglamentación del ejercicio de las funciones de los gobernadores, reorganizó territorialmente al país y llegó a realizar gestiones para el restablecimiento de la monarquía.

Para organizar su gobierno expidió el 22 de abril de 1853 las *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución* [sic], redactadas por Lucas Alamán y Escalada, destacado historiador, ideólogo del Partido Conservador.

---

<sup>81</sup> 244 Ídem.

Mediante estas Bases, se reorganiza el Poder Ejecutivo y establecen disposiciones orgánicas, todo con carácter transitorio hasta la emisión de la nueva Constitución, que ya no se redactó por el triunfo de la Revolución de Ayutla y la caída de la dictadura en 1855<sup>82</sup>245.

Respecto a nuestra investigación, en su artículo 8, señalaban estas bases: “*Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él, ó [sic] que se decrete con las mismas formalidades*”<sup>83</sup>246.

### 2.2.1.3. DEL MOVIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El movimiento liberal que desembocaría al triunfo de las Leyes de Reforma, implicó la construcción del Estado moderno mexicano de la segunda mitad del siglo XIX. Este proceso se da en dos textos constitucionales claves: la Constitución Política de 1857 y la de 1917, cada una como expresión necesaria institucional de sus respectivos procesos revolucionarios.

#### 2.2.1.3.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Tras el triunfo de la Revolución de Ayutla de 1854<sup>84</sup>247, Juan Álvarez ocupó la presidencia interina el 4 de octubre de 1855; y, de

---

<sup>82</sup> 245 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 377.

<sup>83</sup> 246 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 380; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 683.

<sup>84</sup> 247 Diccionario de Derecho Constitucional, op. cit., Nota 207, pp. 450-452.

acuerdo con el Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco<sup>85</sup>248, que, además de la destitución de López de Santa Anna y la designación de un presidente provisional, llamaban a un Congreso extraordinario, el 16 de ese mismo mes expidió la convocatoria para este último.

El Congreso inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y en junio la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Constitución que en esencia mantenía el federalismo como forma de gobierno e incorporaba al texto constitucional el liberalismo económico, las garantías individuales (denominados “derechos del hombre”) y el principio de la separación Iglesia-Estado.

El texto final de la nueva Constitución, denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente y por el presidente sustituto el general Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicada por Bando Solemne el 11 de marzo del mismo año. Por disposición de su artículo transitorio, comenzaría su vigencia a partir del 16 de septiembre del mismo año con excepción de “*Las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados*”, con el fin de posibilitar el establecimiento de la primera Legislatura constitucional<sup>86</sup>249.

Se ha señalado que

La Constitución de 1857 refleja como ninguna otra Constitución mexicana la cultura política del Estado burgués de derecho, tal y como la concebían los espíritus más avanzados de la época. Es en sí misma expresión del espíritu liberal moderno.

Lo que la radicaliza es el añadido posterior de las leyes de reforma. Es además la que contiene mejor técnica

---

<sup>85</sup> 248 Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 205, pp. 38-39.

<sup>86</sup> 249 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 596-606.

jurídica constitucional. Fue la expresión más bella e institucionalmente terminada del proyecto de nación que concebían los hombres del liberalismo mexicano. La distancia entre lo normativamente establecido y las posibilidades reales de la sociedad de su tiempo resultó enorme.<sup>87</sup>250

Igualmente, hay que indicar que el Ejecutivo se veía debilitado frente al Legislativo, pues no tenía veto, sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre los proyectos de ley se tomaran en cuenta. Por otra parte, el Congreso, en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, podía expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigían la intervención del Ejecutivo<sup>88</sup>, según señalaba su artículo 71: *“en el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó [sic] dispensar los trámites establecidos en el art. 70”*<sup>89</sup>252.

En esta Constitución se establece que es obligación de todo mexicano, de acuerdo con el artículo 31: *“...II. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.

También nos señalaba en su artículo 33: *“Los extranjeros... tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país...”*.

---

<sup>87</sup> 250 Gamas Torruco, José, “La vigencia de la Constitución de 1857 (las reformas)”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 328.

<sup>88</sup> Ídem anterior, p. 329.

<sup>89</sup> 252 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 440.

Los extranjeros reciben al igual que los nacionales la protección del Poder Público para sus personas y sus bienes, sería indebido que no contribuyan a los gastos que demanda dicha protección.

Conforme al artículo 50, el supremo poder de la Federación se dividía, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial: *“El supremo poder de la federación [sic] se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas [sic] de estos poderes en una persona ó corporación [sic], ni depositarse el legislativo en un individuo”*.<sup>90</sup>253

Respecto del Legislativo, el Congreso de la Unión tenía cada año, de acuerdo con el artículo 62: *“El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de setiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de abril y terminará el último día de Mayo”*<sup>91</sup>254.

En cuanto al segundo periodo de sesiones, se refería el artículo 68: *“El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votacion [sic] de los presupuestos del año fiscal siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision [sic] de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo”*<sup>92</sup>255.

El artículo 69 se refería a la presentación del proyecto, y su etapa de Comisión:

El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año prócsimo [sic] venidero y la cuenta del año anterior. uno y otra pasarán á una comisión [sic], compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligacion de ecsaminar [sic] ambos doc-

---

<sup>90</sup> 253 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 614.

<sup>91</sup> 254 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 439.

<sup>92</sup> 255 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, pp. 690 y 691.

umentos, y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion [sic] del segundo periodo.<sup>93</sup>256

Aquí se observa que existía el bicameralismo en el Poder Legislativo y ambas cámaras debían examinar la cuenta anual que se les presentase. Sostiene Tena Ramírez que depositar en una sola cámara las facultades de aprobación del presupuesto y el examen de la cuenta anual, hace que la Cámara pueda hacer sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual.<sup>94</sup>257

El Congreso tenía la facultad, conforme con el artículo 72, lo siguiente:

... VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.<sup>95</sup>258

Fueron las adiciones y reformas introducidas a la Constitución de 1857, de 13 de noviembre de 1874, las que modificaron el artículo 72, al trasladar, en el artículo 60 del texto constitucional de 1857,

---

<sup>93</sup> 256 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 440; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 700.

<sup>94</sup> 257 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 604.

<sup>95</sup> 258 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 442; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 691.

del Congreso a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Presupuesto anual de gastos, al crearse la Cámara de Senadores<sup>96</sup>259, para quedar como sigue:

Artículo 60. Son facultades de la Cámara de Diputados:

...

V. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.<sup>97</sup>260

Por su parte, en el Título VI de Previsiones Generales, se señalaba en el artículo 119: “*Ningún pago podrá hacerse, cuando esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior*”<sup>98</sup>261.

El artículo 120 establecía:

El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por Ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es

---

<sup>96</sup> 259 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 691.

<sup>97</sup> Dictamen fr. IV 08/01/17 Ciudadanos Diputados: La tradición constitucional desde las leyes inglesas, ha establecido como principio fundamental de derecho público, que la Cámara popular tenga cierto privilegio en materia de fondos públicos, de tal suerte, que esa Cámara discute siempre primero una nueva contribución. Por ampliación de este principio, a la Cámara de Diputados se reservó, al hacerse en 1874 la división de las facultades del Congreso entre las Cámaras, la antigua de Diputados y la de Senadores, que entonces se creaba en México, se reservó, repetimos, a la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto anual de gastos”; en Marván Laborde, Ignacio, Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, México, SCJN, 2006, p. 1801.

<sup>97</sup> 260 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 700.

<sup>98</sup> 261 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 449.

renunciable, y la Ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.<sup>99</sup>262

El artículo 124 eliminaba las alcabalas: *“Para el día 1ro de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la república”*<sup>100</sup>263.

La alcabala era un impuesto indirecto de la antigua corona de Castilla que gravaba las compras y ventas en un 10%; afectaba a toda la población y se aplicaba a bienes inmuebles, muebles y semovientes, aunque en la práctica mucha gente intentaba eludirlo, como era el caso de ciertos gremios artesanales, entre ellos los plateros<sup>101</sup>264. Este era uno de los impuestos que más ganancias le trajo a la Corona; estuvo regulado en el libro octavo, título trece de la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680, que señalaba que *“el derecho de alcabala pertenece al rey y se manda cobrar en las indias”*. En las leyes de Indias se estipula quiénes debían pagar la alcabala, estos fueron: vecinos, encomenderos, mercaderes, troperos, roperos, viandantes (mercaderes sin casa), forasteros, los plateros (la de plata y oro), boticarios, zapateros, herradores, buhoneros, silloneros, freneros y soldados<sup>102</sup>265.

---

<sup>99</sup> 262 *Ibidem*, p. 449.

<sup>100</sup> 263 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 450; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 627.

<sup>101</sup> 264 Fajardo-Calderón, Constanza Loreth y Suárez Amaya, Dora Cecilia, “Los impuestos en la época de la Independencia, su impacto social, evolución e implicaciones en el sistema tributario actual”, *Criterio Libre*, Vol. 10, núm. 16 (enero-junio), Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012, p. 302.

<sup>102</sup> 265 Hernández Rugerío, Alma Delia, “El régimen jurídico de las alcabalas en la época colonial”, *Hechos y Derechos*, 2014 (junio). Disponible en: <https://bit.ly/2n5qK7i>. Fecha de acceso: 03 de septiembre de 2018.

<sup>266</sup> *Ídem* anterior.

Sin la traba interna de la alcabala, fue posible agilizar la entrada y salida de productos de cada región. Con esto se pudo comercializar y especializar la economía. Cada región se caracterizaba por un producto en especial, como el henequén en Yucatán y el azúcar en Morelos. La minería dejó de explotar metales preciosos, la agricultura se especializó en los cereales en la región del Bajío, y la ganadería en Chihuahua<sup>266</sup>.

Se afirma que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, el Decreto que aprueba la cuenta pública del Erario Federal no constituye una ley y el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre los ingresos obtenidos por la Nación en un ejercicio fiscal y los egresos realizados durante el propio ejercicio, sin que implique el decreto de aprobación de dicha cuenta.

### 2.2.1.3.2. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Después de la caída del general Porfirio Díaz, en 1911, tuvo lugar un proceso de grandes transformaciones e inestabilidades en la política mexicana, que llevaron al triunfo y posterior caída y muerte de Francisco I. Madero, la llegada al poder de Victoriano Huerta en 1913 y la insurrección extendida en prácticamente todas las regiones del país.

Destacaron en la lucha hábiles y carismáticos revolucionarios, como Francisco Villa, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón Salido en el Norte, y Emiliano Zapata en el Sur. Huerta respondió con la militarización de la sociedad y los asesinatos selectivos de sus opositores. Disolvió la XXVI Legislatura del Congreso y convocó a nuevas elecciones parlamentarias el 10 de octubre de 1913<sup>103</sup>267.

---

<sup>103</sup> 267 Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 205, p. 44; Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Cons-*

El movimiento revolucionario se dividió entre las diversas facciones, que continuaron manifestándose durante mucho tiempo: por un lado, la convencionista, derivada de la Convención de Aguascalientes de septiembre-octubre de 1914, con Villa y Zapata como sus integrantes más destacados, con la bandera de las reivindicaciones agraristas, principalmente. Por otro lado, la constitucionalista, dirigida por Venustiano Carranza y delineada en el Plan de Guadalupe, pretendía el restablecimiento pleno de la Constitución de 1857, con las adecuaciones necesarias conforme a los intereses y aspiraciones que se habían generado desde el levantamiento maderista<sup>104</sup>268.

Vencido Villa y aislado Zapata, Carranza convocó a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, que debía llevar adelante tales reformas. El Congreso se instaló en diciembre de ese año en Querétaro y sesionó del 1º de diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917<sup>105</sup>269.

El proyecto que le presentó Carranza se limitaba a ciertas reformas formales y de organización y funcionamiento de los Poderes, por lo que no reflejaba las grandes aspiraciones económicas, políticas y sociales del movimiento revolucionario en su conjunto, por lo que las diversas comisiones del Congreso debatieron intensamente algunos aspectos particularmente trascendentales: reforma agraria, derechos laborales y sociales, relaciones Iglesia-Estado, redefinición del presidencialismo, la estructura económica y el federalismo.

---

titucional, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

<sup>104</sup> 268 Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

<sup>105</sup> 269 *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 605-606; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 8.

El resultado fue un texto nuevo, profundamente reivindicatorio de los sacrificios de los precursores liberales y de los combatientes revolucionarios, orientado hacia la justicia social como una obligación y una característica de la nueva sociedad que se estaba fundando. Nació así el Estado social de derecho en México junto con la primera Constitución de su tipo en el Mundo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, como se denomina oficialmente, se promulgó el 5 de febrero de 1917, se publicó el mismo día (con una Fe de Erratas publicada el 6 de febrero de 1917), y entró en vigor el 1° de mayo ese año. Consta desde su versión original de 136 artículos, divididos en nueve Títulos y diecinueve artículos transitorios<sup>106</sup>270.

Para efectos del presupuesto y la rendición de cuentas, recuérdese que el gobierno de Carranza pretendía una serie de reformas del texto constitucional de 1857, entre las cuales estaban las siguientes para fortalecer al Poder Ejecutivo<sup>107</sup>271:

- La elección directa del presidente de la República, para remarcar su responsabilidad sólo ante la sociedad.
- Garantizar mayor intervención del Ejecutivo en la “confección de leyes”, mediante la incorporación del veto presidencial, sólo superable por mayoría de dos tercios de ambas cámaras y otorgándole la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el caso de la elección de un presidente interino.

---

<sup>106</sup> 270 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 607; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 744-745.

<sup>107</sup> 271 Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 27, núm. 1 (junio), Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2018, pp. 170-171.

- Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente, que no contara con mayoría en el Legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional. Eliminando, al mismo tiempo, como causales para entablar un juicio político contra el presidente, la violación del voto público y la violación de la constitución.
- El establecimiento de la facultad exclusiva del Ejecutivo de convocar a sesiones legislativas extraordinarias, para eliminar los inconvenientes que tenía el hecho de que el Congreso pudiera sesionar durante “casi todo el año” mediante la reducción de sus sesiones ordinarias a un solo periodo de cuatro meses, reducible, pero no prorrogable.
- Incorporar en el artículo 75 de la nueva Constitución una “válvula de seguridad” para que, en caso de no aprobación del presupuesto, el Ejecutivo no quedará atado “de pies y manos” y se pudiera aplicar el presupuesto del año anterior<sup>108</sup>272.
- Acotar las capacidades investigadoras de las comisiones del Congreso, por medio de las facultades de averiguación otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en adelante) en el artículo 97, para evitar que las cámaras se involucraran en investigaciones que pudieran ser consideradas de carácter jurisdiccional.

Hay que señalar que en la fracción IV del artículo 74, el texto constitucional original de 1917 no indicaba la fecha de entrega por parte del Ejecutivo de estas iniciativas<sup>109</sup>273. El texto señalaba lo

<sup>108</sup> 272 rt. 75 del Proyecto de Carranza. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo” (transcripción del original). En Marván Laborde, Ignacio, Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, op. cit., Nota 259, p. 1803.

<sup>109</sup> 273 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos

siguiente: Son facultades exclusivas de la “*Artículo 74 original. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel*”<sup>210</sup>274.

Sin embargo, el artículo 65 del mismo ordenamiento establecía que el Congreso de la Unión debía reunirse el primero de septiembre de cada año, con el objeto de celebrar reuniones ordinarias en las que se examinaría, discutiría y aprobaría el presupuesto del año fiscal siguiente, así como se decretarían los impuestos necesarios para cubrirlo. Es necesario advertir que no se establecía una fecha límite para que la Cámara de Diputados aprobara ambos ordenamientos. Lo refería el articulado respectivo de la siguiente forma:

Artículo 65 constitucional original. El congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la república.

---

Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 642.

<sup>110</sup> 274 Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 850.

- II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

Otro artículo referido al presupuesto es el 75, que señalaba en su texto original:

La cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley: y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.<sup>111</sup>276

Por su parte, el artículo 127 constitucional se refería a la materia señalada en el artículo 120 de 1857. Indicaba en su texto original:

El Presidente de la Republica, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto.<sup>112</sup>277

Podemos concluir, como hemos ya señalado, que hay un desarrollo permanente del tratamiento presupuestal en nuestros textos constitucionales. Estos, como todo proceso histórico, pasaron del liberalismo económico burgués que inspiró los procesos rupturistas

---

<sup>111</sup> 276 Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 775.

<sup>112</sup> 277 Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 665.

de su época, como el liberalismo español de Cádiz de 1812 y nuestro proceso independentista, hasta una mayor y madura intervención del Estado en el ámbito presupuestal.

En el caso mexicano, la gran mayoría de los textos constitucionales tuvieron una preocupación al insertar áreas dedicadas al presupuesto, destacando en casi su totalidad la intervención del poder legislativo (a excepción del Reglamento Imperial de 1823, que concentró el poder en Iturbide), así como la obligación de los habitantes de la República a contribuir con el erario público nacional.

Sería con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 cuando quedaría reservada a la Cámara de Diputados la facultad de conocer del proceso de aprobación del presupuesto, lo que se ha mantenido hasta hoy. Igualmente, desde el texto constitucional de 1857 se da un mayor desarrollo en cuanto a dicho proceso de aprobación, lo que se perfecciona técnicamente con la actual Carta Fundamental.

Podemos resumir que lo relacionado con el presupuesto público ha sido preocupación constante de la historia de México como Estado independiente, lo que da cuenta de su enorme importancia en la vida institucional del país.

### 2.2.2. FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO.

Las consecuencias de la Revolución Mexicana tuvieron un impacto mundial, en función del nacimiento del constitucionalismo social, que completaba el proceso del constitucionalismo moderno iniciado a fines del siglo XVIII con las revoluciones estadounidenses de 1776 y francesa de 1789.

Este proceso transcurre y se materializa en nuestro país durante gran parte del siglo XX, bajo la vigencia del texto constitucional de 1917, y la realización de su ideario social, con la instauración paulatina de un modelo de economía mixta, de fuerte orientación social, fundamentada en derechos económicos y sociales reconocidos constitucionalmente, ahora derechos humanos DESC, en que la intervención y participación del Estado -de corte keynesiano- vía la planeación, la actividad financiera estatal, el sector paraestatal y las políticas públicas, con el soporte jurídico económico ingreso-gasto (antes comentado), jugaría un papel decisivo en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar social, con la participación de los sectores público, social y privado.

#### 2.2.2.1. LOS ORÍGENES: EL PROGRAMA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, da comienzo el proceso de formación de la economía mixta mexicana, que toma impulso con el constitucionalismo social, que adquirió perfil jurídico precisamente con esa ley fundamental, que da legalidad y legitimidad a las aspiraciones de las mayorías y al actuar del Estado, que debía dar concreción al programa social de la Revolución Mexicana, fruto del descontento de amplios sectores de la sociedad, que vieron garantizada constitucionalmente la promesa de cambio y renovación social y política. A la fecha, el marco constitucional de la intervención del Estado en la economía está dado por los artículos 3, 4, 5, 25, 26, 27, 28, 73, 123 y 131.

Este proceso interno, en el contexto internacional, coincide con el lapso inicial de la transición hegemónica de Gran Bretaña a Estados Unidos<sup>113</sup>278.

<sup>113</sup> 278 Villares, Ramón y Bahamonde, Ángel, *El Mundo Contemporáneo. Del siglo XIX al XXI*, México, Taurus, 2012, pp. 151 a 182.

#### 2.2.2.2. MODELOS ECONÓMICOS: INFLUENCIA KEYNESIANA.

La influencia keynesiana sobre el intervencionismo estatal, y el papel del presupuesto público en la economía, son unas de las aportaciones con mayores consecuencias prácticas sobre el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, para que esta se reflejara en la realidad del país, tendrían que transcurrir más de dos décadas; en la primera, de post revolución, en un entorno convulso y de gran incertidumbre, era difícil definir el perfil de un modelo económico, cuando menos de tránsito, hacia una economía mixta.

Howart Cline se refiere a los diez años de 1910 a 1920 como “un proceso demoledor”, en el que “la economía estaba empantana-da”<sup>114</sup>279. Para Max Link:

La destrucción que se forjó entre 1910 y 1920 fue tan desastrosa que, económicamente, se perdió la década. Decayó la producción de casi todos los bienes de consumo. La industria petrolera fue el único punto brillante [...] Pero hasta su nacionalización, en 1938, estaba integrada tan débilmente en el resto de la economía mexicana que ni ésta era de prosperidad (de 1910 a 1921) ni el marcado declive de la producción, después del año récord de 1921, tuvieron mucha influencia en la consideración total de la economía.<sup>115</sup>280

En México, la segunda década del siglo pasado fue especialmente difícil, dado el clima de violencia en que se encontraba sumergido el país. Algunos datos así lo demuestran<sup>116</sup>281:

<sup>114</sup> 279 Womack, Jr., John, “La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis”, en *Argumentos*, Vol.25, núm. 69 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2012, p. 19.

<sup>115</sup> 280 Aguilar Monteverde, Alonso, “La Revolución Mexicana 50 años después”, *Cuadernos Americanos*, CXLIX, México, UNAM, 1966, p. 58.

<sup>116</sup> 281 Womack, Jr., John, “La economía de México durante la Revolución, 1910-

- De 1910 a 1920, funcionó una economía mexicana que, aunque predominantemente capitalista, no era estable, con desarrollo desigual para las distintas regiones país, que se concentraba en el noroeste, el noreste, así como en el Distrito Federal y el Golfo, mientras que, menos favorecida por el desarrollo, se encontraba la región sur, a pesar de que la producción del petróleo y el henequén floreció durante toda la década.
- Del mismo modo, en el ramo productivo, durante esa década, era muy diferente el desarrollo en cada región y año con año. En general, había más violencia en las regiones centrales del norte y del sur, sobre todo en las áreas de ferrocarriles, minería, ganadería, algodón y azúcar; dicha violencia disminuía gradualmente hacia la costa oeste y la región sur. La violencia tuvo su punto más alto hacia 1915, casi en todo el país. A inicios de esa década, muchas minas pequeñas tuvieron que cerrar por todo el periodo, aunque el estallido de la Guerra Mundial provocó un aumento de la demanda exterior, de manera que las compañías mineras más grandes pudieron cubrir los costos más elevados, así como mantener sus operaciones durante los peores momentos del conflicto.
- La población creció con problemas en esta década; su distribución cambió de forma muy leve, producto de las emigraciones a las regiones del noroeste y del Golfo y a las ciudades, con mayor intensidad hacia la Ciudad de México y del Golfo de México. La emigración a los Estados Unidos aumentó en forma considerable, sobre todo de la región del centro norte, particularmente después de que Estados Unidos entró a la Primera Guerra Mundial.

- La muerte, la emigración, el reclutamiento y la pobreza a niveles de subsistencia llevaron a la reducción de casi todas las ofertas del trabajo; aunque, en los grandes centros manufactureros aumentó la oferta y la demanda.
- En gran parte de las regiones cambiaron de manos algunas de las propiedades rurales y urbanas, aunque dicha redistribución cambió muy poco el patrón de la concentración, salvo durante un tiempo, en unas cuantas regiones del centro y del sur. En este sentido, el patrón se amplió particularmente en Morelos. En 1917, la nueva Constitución transfirió la propiedad “original” de los recursos naturales del país a la “nación”. Sin embargo, el control particular quedó intacto.
- Los cambios en el uso de la tierra se dieron de forma más fuerte en las regiones del centro norte. Así, en el noroeste se pasó hacia las cosechas comerciales de algodón y garbanzo, mientras en las regiones del centro sur las cosechas comerciales retrocedieron, en parte, a las malezas y, por otro lado, cedieron su lugar al maíz, los frijoles y el chile para la subsistencia. La producción agrícola de 1915 pasó a ser la más baja a nivel nacional, al reducirse casi a la mitad de su volumen normal; las mayores pérdidas de exportación fueron en azúcar y arroz. El ganado vacuno, las ovejas y las cabras se agotaron.
- Hubo una fuerte destrucción y deterioro físico de los ferrocarriles después de 1913; ello, porque fue más costoso usar el ferrocarril a las facciones militares y políticas, lo que permitió el mercado negro y la extorsión. Por lo mismo, se duplicó la cantidad de mulas y burros, al tiempo de empezar a usarse los camiones y los aeroplanos.
- Producto de la Primera Guerra Mundial, en algunos lugares se cerraron muchos talleres de artesanías, aunque se abrieron muchos otros en otras partes. Fue poco el daño físico que se produjo en las plantas manufactureras, en ocasiones perdie-

ron a sus clientes distantes, aunque ampliaron sus mercados inmediatos. Los problemas de transporte significaron grandes desplomes en la mayoría de los centros manufactureros de las provincias del norte y del centro en 1913, así como en la Ciudad de México para 1914-1915. Sin embargo, los centros importantes aumentaron constantemente su producción desde 1916 hasta finales de esa década, al recuperar la mayoría los niveles de 1910; por ejemplo, la potencia mecánica de estos centros provenía cada vez más del petróleo y de la hidroelectricidad. A pesar de ello, producto de la Revolución, los empresarios industriales mexicanos perdieron algunas de las oportunidades que ofrecía la Guerra Mundial para sustituir las importaciones, que sus contrapartes de Argentina, Brasil y Chile estaban aprovechando.

- En algunas zonas, cambiaron las interrelaciones de producción. Así, en las regiones del centro norte y de Yucatán decayó el sistema de peones, en las del centro sur desapareció, y reaparecieron las pequeñas comunas tradicionales. Se produjo la aparición de sindicatos, así como de confederaciones a nivel nacional, en las industrias, sobre todo de los transportes, minería, imprenta, electricidad y textiles, además de entre los empleados comerciales; aunque débiles, los más fuertes se encontraban en la Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y Veracruz.
- A pesar de las dificultades del transporte interno, las compañías petroleras no sólo pudieron abastecer a un mercado nacional creciente (que, hacia 1920, consumía casi el doble de petróleo que en 1910), también la creciente demanda de los mercados extranjeros: casi nada en 1910, un 50% más hacia 1912, y 95% de una producción extraordinariamente superior en 1920.

- El colapso del sistema bancario de 1914 dispersó la autoridad financiera en 1915-1916, y obligó a improvisar créditos, lo que permitió al bando de los constitucionalistas, quienes controlaban los principales centros comerciales, librar económicamente sus más duras campañas militares.
- La promulgación de la nueva Constitución coincidió con la entrada de Estados Unidos a la última parte de la Primera Guerra Mundial, lo que permitió a la economía de México iniciar una recuperación mucho más dependiente que nunca del desarrollo de los Estados Unidos.

Para la década de los veinte del siglo pasado, se mantuvo, de cierto modo, la turbulencia social y política en el país. El proceso más convulsionado fue el alzamiento cristero de 1926 (que provocó un déficit de 5.2% del ingreso<sup>117</sup>282), aunque también en esta década la economía nacional estuvo afectada por las repercusiones derivadas de la crisis económica mundial de 1929.

Sin embargo, ello no impidió que se tomaran algunas medidas importantes, como fueron:

- En enero de 1921, se expidió la Ley de Ejidos<sup>118</sup>283.
- La creación del Banco de México en octubre de 1925, como órgano de regulación de la política monetaria<sup>119</sup>284.
- En marzo de 1926, fue creada la Contraloría de la Federación (posteriormente Tesorería de la Federación)<sup>120</sup>285.

---

<sup>117</sup> 282 Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 61.

<sup>118</sup> 283 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de enero de 1921.

<sup>119</sup> 284 Ley que Crea el Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1925.

<sup>120</sup> 285 Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 01 de marzo de 1926.

- En abril de 1926, se crearon los Bancos Agrícolas Ejidales (posteriormente Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño)<sup>121</sup>286.
- En junio de 1926, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional<sup>122</sup>287.
- En julio de 1926, se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso<sup>123</sup>288.
- En junio de 1928, fue publicada la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación<sup>124</sup>289.
- En julio de 1929, se expidió la Ley en virtud de la cual se da el carácter de autónoma a nuestra Universidad Nacional de México, pasando a ser la actual UNAM<sup>125</sup>290.
- Tampoco puede dejarse de lado que, en este lapso, se produjeron algunas reformas constitucionales que inciden en la etapa de desarrollo social del país:
- En julio de 1921, se modificó la fracción XXVII del artículo 73 constitucional<sup>126</sup>291, con el objeto aprobar la creación de la Secretaría de Educación Pública.

---

<sup>121</sup> 286 Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 09 de abril de 1926.

<sup>122</sup> 287 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1926.

<sup>288</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1926.

<sup>123</sup>

<sup>124</sup> 289 Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de junio de 1928.

<sup>125</sup> 290 Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1929.

<sup>126</sup> 291 Decreto reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de julio de 1921.

- En septiembre de 1929, se reformaron los artículos 73 y 123 constitucionales<sup>127</sup>292, proponiendo que el Congreso tuviera la facultad de legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123.

Con respecto de la población, durante la década de 1920-1929, esta crece a los niveles vistos antes de la Revolución de 1910, pasando en este lapso de 14.4 a 16.5 millones de habitantes, lo que significó un incremento anual de 1.4%. En el mismo lapso, la población urbana creció al doble con relación al principio de la década, en una tasa de 3.5%; lo que contrasta con el crecimiento rural, que apenas alcanzó al 1% anual<sup>128</sup>293. Con lo anterior, podemos observar un incremento constante de la vida en la ciudad, respecto al campo.

Esto incidiría en la composición del presupuesto ejercido, en esa década (1921-1929), en camino a la consolidación de la economía mixta, como se señala en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3. Rubro del Presupuesto I, 1921-1929**

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1921-1924	Álvaro Obregón	18.7	12.0	69.3
1925-1929	Plutarco Elías Calles	21.4	10.4	68.2

Fuente: WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., Nota 259, p. 66.

<sup>127</sup> 292 Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de septiembre de 1929.

<sup>128</sup> 293 Hernández Chávez, Alicia, *México, Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 399.

El período que transcurre entre 1929 y 1945 fue fundamental para todos los países, con especial claridad para América Latina; y, en este contexto, México. Los cambios en materia económica, iniciados en 1914 con el colapso que supuso el inicio de la Primera Guerra Mundial (la Gran Guerra), se profundizaron en forma dramática con el proceso de la Gran Depresión de 1929. Un primer resultado de esta crisis estructural que cuestionó al sistema capitalista, fue la disminución en el volumen y valor de los bienes intercambiados entre países: hacia 1929, el valor del comercio internacional fue de unos 50 mil millones de dólares, mientras que para 1932 cayó a unos 30 mil millones, siendo apenas de 25 mil millones para 1939, para una reducción a la mitad en menos de tres lustros.

Fue con el gobierno de Plutarco Elías Calles cuando se incrementa del Estado en la economía de manera lenta y gradual, pero irreversible. Este proceso se enfrentó a serias oposiciones y motivó no pocas polémicas entre los principales protagonistas de la política económica de la época, como los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca y el propio presidente Calles, pero se inclina a favor de una ampliación de la participación estatal durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, con la creación de empresas estatales y bancos de desarrollo, y se consolidó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

El sexenio del general Cárdenas fue esencial en la implantación del sistema político mexicano y de gran parte de los instrumentos de intervención del Estado en la economía. En dicho período, en muchos aspectos, se materializó la Revolución Mexicana: así, se da la fase más importante, por la cantidad y calidad de las tierras repartidas, de la reforma agraria; se consolida la soberanía nacional con la expropiación petrolera; se da impulso a políticas heterodoxas, desarrollistas de largo aliento y anticíclicas, con el objeto de

hacer frente a los obstáculos a la recuperación económica, como la recesión de 1937, que afectó menos a México que a la mayor parte de los países del mundo<sup>129</sup>294.

Entre 1932 y 1954, nuestro país vivió un intenso debate entre la escuela más ortodoxa de política económica, la monetaria, y la calificada como desarrollista. Después de un predominio ortodoxo, entre 1927 y 1932 -el lapso en que Luis Montes de Oca estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda-, ganan terreno las posiciones desarrollistas, si bien siempre hubo un sector muy crítico dentro del propio gobierno hacia esas políticas, especialmente en el Banco de México<sup>130</sup>295.

Por esos años, con el New Deal, avanza el modelo económico con intervención estatal, durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, que tuvo su réplica en América Latina con Getulio Vargas (en Brasil), el largo desarrollo del peronismo en Argentina, así como el Frente Popular de Pedro Aguirre Cerda en Chile, cuyo eje central fue la presencia e intervención del Estado vía el gasto público, en la búsqueda del crecimiento y progreso económico.

En el caso de México, para el lapso 1929-1982, continúa el incremento en el gasto social por sexenio, de la siguiente forma:

---

<sup>129</sup> 294 Lomelí Vanegas, Leonardo, “Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX”, *Economía UNAM*, vol. 9, núm. 27 (septiembre-diciembre), México, UNAM, 2012, p. 105.

<sup>130</sup> 295 Ídem anterior.

**Cuadro 4. Rubro del Presupuesto II 1929-1982.**

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1929-1930	Emilio Portes Gil	25.7	13.2	61.1
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio	28.7	15.2	56.1
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez	22.0	17.0	61.0
1935-1940	Lázaro Cárdenas del Río	30.5	23.0	46.5
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	38.8	30.8	35.8
1959-1964	Adolfo López Mateos	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	40.6	21.0	38.4
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	45.3	23.5	31.2
1977-1982	José López Portillo	51.1	18.3	30.6

Fuente: Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., Investigación Económica, Vol. 48, núm. 187 (enero-marzo), México, UNAM, 1989, pp. 85-140.

### 2.2.2.3. EL SECTOR PARAESTATAL.

Durante esta época, se consolida el capitalismo mundial: la energía agrariasolar, predominante durante la última parte del siglo XIX (y lo transcurrido del XX), gradualmente es reemplazada por la energía fósil-industrial, lo que implicará la caída de la agricultura en cuanto medio de producción básico por un desarrollo industrial gradual, que va a permitir, incluso, que a nivel social se produzca de manera progresiva el reemplazo de la mano de obra agraria y campesina por la mano de obra urbano-industrial que, en el caso de México, coincide con la visión de país y proyecto nacional que el General Cárdenas impulsa desde el inicio de su gobierno en 1934.

Como un autor señala, “[d]e igual forma, el gobierno de Lázaro Cárdenas utilizó las opciones del artículo 27 para realizar una política pública industrial en los ramos claves de los recursos fósil-energéticos y de transporte fósil-energético<sup>131</sup>296.

Con un perfil marcadamente social y nacionalista, el cardenismo inicia los proyectos que intentaron materializar las aspiraciones originales de la Revolución de 1910. Para ello, el presidente Cárdenas sienta las bases de la economía mixta en nuestro país, impulsando el primer plan sexenal que, por su importancia, pasamos brevemente a resumir<sup>132</sup>297:

- La realización de una política nacionalista para proteger mejor las riquezas naturales;
- Hacer efectivo el principio constitucionalista de nacionalización del subsuelo, a través de la recuperación de los recursos naturales;
- Una rígida vigilancia en la operación de las diversas empresas extranjeras;
- La promoción del desarrollo de la minería, el petróleo, la industria, la agricultura, etc., con recursos nacionales, creándose cuerpos técnicos para promover la exploración de los yacimientos minerales y petrolíferos, aumentando las reservas nacionales en función del desarrollo industrial, regulando la operación de la industria existente por medio de la creación de consejos de planificación industrial, entre otras;

---

<sup>131</sup> 296 Marquard, Bernd. La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949” Pensamiento Jurídico, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 131.

<sup>132</sup> 297 Cabrera Guerrero, Héctor, Estructura Económica y Política de la Historia de México, México, Editorial Guajardo, 1978, p. 77. Cit. en Witker Velásquez, Jorge, El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 86.

- La supresión de las formas de intermediación comercial que deforman el mercado y desvían de los renglones productivos el excedente económico, dilapidándolo, lo que tenía como objetivo el procurar la eliminación de las formas negativas de concentración de capitales;
- Realización de medidas para elevar la capacidad de compra de las grandes masas, con lo cual se perseguía el fortalecimiento del mercado interno;
- Lograr la redención económica y social de los campesinos, dotándolos no sólo de tierras y aguas, sino organizándolos y capacitándolos económicamente. Para asegurar lo anterior, se proponía la formación de cooperativas, el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria y fertilizantes, así como la construcción de obras de riego y vías de comunicación; y,
- Por último, el impulso en materia de educación, mereciendo preferencia la educación rural, indicándose los porcentajes para tal fin, que eran de un 15% en 1934 a un 20% en 1939.

Mediante este instrumento, con el cual se inicia la planeación económica en México, y que Cárdenas lo implementó a través de un órgano consultivo especial llamado Comité Asesor Especial, para su seguimiento y evaluación, culminando con una oficina técnica responsable, inscrita en la Secretaría de Gobernación.

Consolida lo anterior la creación de instituciones con especial relevancia en el México contemporáneo, entre las que contamos al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y la Ley de Seguro Social.

Para 1938, comienza a regir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (derogado para 1941).

También señalemos que durante el gobierno del Presidente Cárdenas se impulsó el desarrollo nacionalista del país mediante la nacionalización de los ferrocarriles nacionales. Efectivamente, el 23 de junio de 1937 el presidente Cárdenas decretó la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México, pertenecientes a capitalistas extranjeros, pasando completamente al control gubernamental.

#### 2.2.2.4. NACIONALISMO VS. NEOLIBERALISMO.

La etapa de los setenta del siglo pasado implicó un debate entre dos modelos económicos totalmente distintos: nacionalismo y neoliberalismo.

El nacionalismo, como ya hemos hecho referencia más arriba, tuvo como interés establecer una institucionalidad estatal que procurara la entrega de los beneficios que pretendía el Constituyente de 1917. El nacionalismo fue el elemento resultante de la Revolución de 1910 y de su proyecto con el texto constitucional de 1917, que, ya hemos mencionado, tuvo como eje esencial la justicia social, desde la comprensión de que la apertura económica liberal había generado las profundas desigualdades sociales dentro del período del porfiriato. A partir de aquello, la construcción de México se dirigió a una visión institucional que tuviese por meta conseguir ámbitos de igualdad social a los más amplios sectores del país, a partir de la intervención estatal (la repartición de los ejidos, durante el cardenismo, es la expresión más gráfica de aquello) dentro de los márgenes establecidos por el original artículo 27 constitucional.

Esta lógica operativa del Estado mexicano del siglo XX permitió el aval social necesario para poder implantar, ante todo el país, una política reformista impulsada por la creciente intervención del Estado en la economía, asumiendo el papel de máxima autoridad

política, así como de juez y parte en la solución de los conflictos entre clases derivados de la dinámica de desarrollo. En ese contexto, sus actividades se extendieron más allá de las relacionadas con las áreas económicas y los procesos distributivos<sup>133</sup>298.

Tal forma protagónica del Estado, especialmente en materia de la conducción económico-social, tiene su explicación en que la institucionalidad dependía del grado en que las acciones de gobierno ayudaran a armonizar, en la lógica del crecimiento económico, los intereses de los diferentes grupos y actores. Así, en la medida que se fue consolidando el poder del Estado mexicano en las décadas del treinta y cuarenta del siglo pasado, el manejo de los recursos públicos y las decisiones estatales se direccionaron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, al tiempo de alcanzar cierta justicia social, tanto como un objetivo estrictamente ético del Estado, como para lograr cierta correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que eran la clave para mantener una organización social estable que no fuera un impedimento en la construcción del capitalismo mexicano<sup>134</sup>299.

Lo anterior significó el establecimiento de un Estado intervencionista, en donde lo público y lo político se identificaron con lo social. De esta forma, si bien el incremento en las funciones y los gastos públicos podría cuestionarse en términos de costo-beneficio, en su momento fue esencial para consolidar una economía pública, que, en ausencia de una alternativa viable por parte del capital pri-

---

<sup>133</sup> 298 Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y Cultura*, núm. 24 (enero), México, UAM-X, 2005, p. 126.

<sup>134</sup> 299 *Íbidem*, p. 127.

vado, permitió al Estado desempeñar un papel clave “*en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos*”<sup>135</sup>300.

Por otra parte, la consolidación de la figura de un Estado fuerte y altamente interventor permitió establecer la idea de que el Estado era el estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico, lo que en particular es importante en una economía de mercado que por su naturaleza es excluyente<sup>136</sup>301.

El panorama anterior empezó a cambiar hacia fines de los ’70, cuando comenzaron a manifestarse a escala mundial y de forma brusca los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Atrás quedó el periodo de estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países<sup>137</sup>302. En este contexto, los mercados internos crecían en respuesta a las políticas tanto de inversión y gasto público de corte expansionista, derivadas del triunfo de las propuestas económicas de corte keynesiano, así como la protección comercial y desarrollo industrial, que buscaban mejorar la posición de las empresas en el comercio internacional, pese a que la integración de los diferentes

---

<sup>135</sup> 300 Cordera, Rolando, “Estado y economía en México: la perspectiva histórica”, *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979, p. 102.

<sup>136</sup> 301 Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *op. cit.*, Nota 298, p. 128.

<sup>137</sup> 302 “En ese contexto los dos organismos financieros multilaterales más importantes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran pilares de la estabilidad y el desarrollo. El primero, al garantizar la convertibilidad de las monedas no sólo favorecía el comercio mundial sino que al mismo tiempo evitaba el surgimiento de fluctuaciones monetarias que pudieran afectar las finanzas internas y externas de los países. El segundo, al brindar asesoría técnica y dar créditos para que se pudieran concretar proyectos para la formación de capital e infraestructura con los cuales apoyar el crecimiento económico”. Correa, Eugenia, “Liberalización y crisis financieras”, *Revista Comercio Exterior*, México, 2002. Disponible en <https://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/278/8/RCE8.pdf>

países al comercio estaba claramente diferenciada porque el control tecnológico y la utilización de formas de organización innovadoras permitían a las empresas de los países desarrollados ocuparse de los procesos productivos intensivos en capital, al mismo tiempo que mantenían un fuerte control sobre las regiones productoras de materias primas en el mundo.

Aquello apenas dejaba a los países en desarrollo un escaso margen de autonomía respecto al sistema económico mundial en cuanto a decisiones sobre estrategias de desarrollo. A su vez, el progreso de las comunicaciones avanzaba prácticamente en paralelo con las necesidades de reducción de los costos de transacción en los negocios, las finanzas y las inversiones de las grandes transnacionales<sup>138</sup>303.

Durante la década de los '80, iniciando el ciclo de caída de la ex Unión Soviética (producto del proceso aperturista determinado por las políticas de la perestroika y glasnot), se dio paralelamente impulso al proceso de la entrada en escena del pensamiento monetarista-neoliberal, quizá ya comprendiendo el eventual fin del bloque soviético y la entrada en protagonismo unilateral de las grandes potencias del bloque capitalista, encabezados por el Estados Unidos de la administración Reagan y el Reino Unido de la administración Thatcher. Si bien hemos hecho referencia en el Capítulo anterior al proceso neoliberal (del que nos volveremos a hacer cargo en los Capítulos siguientes), lo cierto es que nuestro país se vio involucrado en este contexto desde por lo menos la primera mitad de la penúltima década del siglo pasado, como desglosaremos más adelante.

Como también indicaremos más adelante, el eje central del modelo neoliberal fueron los cuestionamientos que se hicieron al Estado benefactor no sólo desde el terreno económico (en cuanto al manejo principalmente de la política económica y de la intervención pública en las actividades económicas), sino también del

---

<sup>138</sup> 303 Ibidem, p. 129.

político y del ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras. En estas ideas, la libre competencia sirve tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, como para estimular la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. Conforme con dichas ideas, cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado (si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado) hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades<sup>139</sup>304.

Bajo esta premisa, la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios “naturales” del mercado. De ahí que constituya la “raíz” de todos los problemas de la sociedad, pues si todos los agente económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que alguna instancia pública intervenga en los procesos económicos. Con esas consideraciones se presenta una fuerte oposición a la participación del Estado en la economía, pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo y, por tanto, el neoliberalismo “*no desea el intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones*”<sup>140</sup>305. Cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se

---

<sup>139</sup> Una muestra clara de este tipo de argumentación se encuentra en Ludwig von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que, independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas. Cué, Agustín, “Ludwig von Mises y su crítica al intervencionismo estatal”, en *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM- A, 1996, p. 73.

<sup>140</sup> 305 *Ibidem*, p. 94

considera dañino, porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades de los individuos produciendo distorsiones en el mercado y alterando con esto las relaciones sociales.

Evidentemente, aquel panorama chocaba bruscamente con la concepción del Estado mexicano de gran parte del siglo XX, moldeado bajo el parámetro del nacionalismo revolucionario, que había permitido el impulso social que hemos descrito en apartados anteriores de este Capítulo; el Estado impulsor, eje rector y protagonista del impulso nacionalista con contenido social, era totalmente incompatible con un Estado reducido, que dejase abierta la esfera de “lo público” al ámbito del sector privado.

Los siguientes párrafos tienen como objeto explicar tal fenómeno, así como de graficar cómo incidió en los aspectos relacionados con el proceso económico y presupuestario.

#### 2.2.2.5. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A PARTIR DE 1982.

Hacia 1982 se daban una serie de circunstancias particulares en nuestro país<sup>141</sup>306:

- Carácter de la crisis detonadora: las tres crisis fueron tanto políticas como económicas, aunque cada una tuvo una predominancia particular. Estas fueron la crisis de 1982 (nacionalización), la de 1994 (nacionalización privatizante), ambas por razones económicas, mientras que la crisis de 1988-1992 (privatización) fue predominantemente política.

---

<sup>141</sup> 306 Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, *Argumentos*, vol. 20, núm. 54 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2007, pp. 130-131.

- **Carácter del régimen político:** en 1982, el partido de Estado se encontraba firmemente enraizado en el poder; en 1992, dicho control había empezado a disminuir claramente; en 1995, el sistema político se encontraba bajo un franco ataque societal, y para 1999, el arribo de la democracia electoral de competencia abierta había llegado para quedarse.
- **Bases sociales de apoyo al régimen político:** entre 1982 y 1999, los mecanismos históricos del control social que durante mucho tiempo operaron por medio del corporativismo y el clientelismo fueron reformados y actualizados. A medida que avanzó el tiempo entre los tres casos de referencia, el poder social y los soportes políticos del régimen se desplazaron de manera considerable hacia las grandes corporaciones internacionales y los poderes fácticos. Con esto se dio por terminada la semi incorporación de las clases populares al Estado que tuvo lugar en la mejor época del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

También hubo una variación importante en cuanto al carácter y los resultados de las respuestas financieras producidas. A continuación, tres diferencias cruciales<sup>142</sup>307:

- **Perfil del intervencionismo estatal:** la expropiación de los bancos en 1982, ocurrida por un proceso de reestructuración de la clase financiera mexicana conducido desde el mismo aparato estatal. En 1992, la intervención por parte del Estado para entregar los bancos a la nueva clase de financieros y casabolseros, se acompañó del auspicio de prácticas especulativas y la permisividad y protección total a esta nueva clase financiera hegemónica; finalmente en 1995, al papel del Estado como salvador y beneficiario de los bancos en dificultades le siguió el encubrimiento absoluto de la corrupción

---

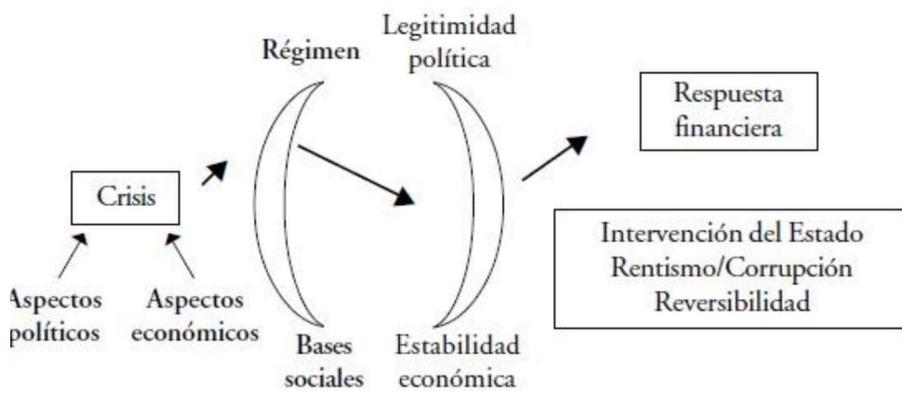
<sup>142</sup> 307 Ibidem, pp. 131-132.

financiera y de un repertorio de las más variadas prácticas ilícitas originadas en la complicidad de las elites políticas y económicas del país.

- Tipos y niveles de rentismo y corrupción: con la nacionalización bancaria los niveles de corrupción y rentismo en el sector fueron relativamente reducidos tanto antes como después de la medida en cuestión. La privatización, por otro lado, generó niveles de rentismo muy extendidos por parte de banqueros que actuaron en colusión con altos funcionarios de gobierno durante todo el proceso privatizador de 1992 y tiempo después de haber concluido el mismo. Finalmente, con la experiencia del rescate bancario, el rentismo imperante en la privatización cambió a una corrupción generalizada y de niveles alarmantes. En todo este proceso privó la opacidad, la generación de múltiples conflictos de interés y la generalización absoluta de fenómenos de colusión entre funcionarios de gobierno, grandes inversionistas y banqueros durante y después del rescate financiero de 1994-1995. Este escenario de acentuada corrupción y opacidad comenzó a ser sometido a una operación de limpieza y transparencia en 1999, cuando, por primera vez, el país pudo atestiguar el funcionamiento de un Congreso más plural y democratizado.
- Reversibilidad: la nacionalización fue inmediatamente revocada en los años posteriores a 1982. La privatización fue un proceso mucho más definitivo en la escena política y financiera de lo que pudo haber sido la nacionalización. A pesar de ello, el proyecto por consolidar una nueva elite de banqueros abortó súbitamente debido a la impropia conducción del proceso privatizador y a la irresponsable gestión de los bancos recién privatizados. El rescate fue el caso menos reversible de las tres decisiones de política financiera presentadas aquí, y además consolidó el rol del Estado como soporte externo de los bancos privados.

Estas situaciones se han descrito con el siguiente cuadro:

### Cuadro 5. Estructura de la crisis y respuesta financiera



Fuente: Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, op. cit., p. 132.

Durante este período, se han realizado una serie de modificaciones al artículo relacionado con el presupuesto, que podemos ubicar de la forma:

- Artículo 74, fr. IV: en noviembre de 1982<sup>143</sup>308 ocurrió la primera reforma de este período (la quinta a este artículo), que propuso que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados, las correspondientes Iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o, hasta el día 15 de diciembre. Siendo el Secretario de Despacho quien presente dichas Iniciativas y asimismo comparezca ante la Cámara.

<sup>143</sup> 308 Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

- Para 1987<sup>144</sup>309 ocurre la segunda reforma del período a esta fracción, en virtud de la cual se pretendió que la Cuenta Pública del año anterior, se presente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.
- En octubre de 1993<sup>145</sup>310, se da una nueva reforma a este apartado, cuyo objeto fue establecer que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cumplirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- La siguiente fue en julio de 1999<sup>146</sup>311, que pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.

---

<sup>144</sup> 309 Decreto para reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

<sup>145</sup> 310 Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

<sup>146</sup> 311 Decreto por el que se Reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

- También en julio<sup>147</sup>312, pero de 2004, otra reforma a esta fracción pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.
- En mayo de 2008<sup>148</sup>313, una nueva reforma estableció que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Como hemos podido observar, el proceso de evolución del modelo de Estado de bienestar de economía mixta fue la base para el desarrollo del Estado mexicano a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución Política. Aquel modelo, si bien no estuvo ajeno a las vicisitudes y complicaciones de su tiempo, permitió el fortalecer la institucionalidad resultante del Constitucionalismo social inaugurado por el Constituyente de Querétaro de 1917, que exigía la intervención del aparato estatal para impulsar y dar efectividad a las demandas de la población, surgidas a partir de la Revolución mexicana de 1910.

---

<sup>147</sup> 312 Decreto que reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2004.

<sup>148</sup> 313 Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 07 de mayo de 2008.

Con estos antecedentes, resulta obvio que el Estado requería un ejercicio presupuestal tendiente, cada vez en mayor medida, a buscar el impacto de los recursos públicos en los programas sociales, que darían concreción a las aspiraciones revolucionarias.

Sin embargo, el desarrollo pleno de la economía mixta se confrontaría hacia finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, el embate de la doctrina neoliberal, en total oposición a los resultados y alcances logrados en las décadas anteriores de plena intervención del Estado en la actividad económica, para beneficio social.

Lo anterior tendría alcances respecto de la posición que el Estado mexicano guardaría ante la disyuntiva planteada por la continuación del nacionalismo revolucionario frente a los principios neoliberales, impuestos por el FMI y el Banco Mundial, lo que podremos observar en los siguientes apartados.

### 2.3. ESTABILIDAD ECONÓMICA: POLÍTICA FISCAL Y POLÍTICA MONETARIA.

Si bien el contexto económico mexicano, en materia de política fiscal, se dio por las propias circunstancias sociohistóricas de nuestro país en ese entonces, es clara la influencia del entorno internacional dado desde las dos últimas décadas del siglo XX. Estas señalan el fin del bloque soviético y la imposición de una visión económica de corte neoliberal, que, bajo el pretexto de la estabilidad económica, se afianza a finales del siglo pasado.

Es el análisis correspondiente a esta transición el que se desarrollará en las siguientes páginas.

### 2.3.1. CONCEPCIÓN TEÓRICA DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA COMO META DE LOS ESTADOS NEOLIBERALES.

Hacia finales de los setenta del siglo pasado, se empezaron a manifestar, a escala mundial -y de forma abrupta- los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. En desfase quedaba el periodo de estabilidad económica, con relación a los tipos de cambio y tasas de interés fijas, que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países<sup>149</sup>314.

La crisis productiva, que se había iniciado en las economías occidentales, así como el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones en los países en desarrollo, se expresó con claridad en un momento en el que la liberalización incipiente de los movimientos de capitales comenzó a crecer de manera desproporcionada, aunada a la expansión de las operaciones de los euromercados, y los desequilibrios de las finanzas públicas. Del mismo modo, con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas, las tasas de interés se dispararon y, como las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el gran problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina<sup>150</sup>315.

Estos cambios se produjeron bajo la influencia del neoliberalismo. Consecuentemente, su base está en la aplicación de las llamadas políticas públicas estructurales, implantadas por una tecnocracia que, desde los ámbitos local e internacional, buscaba acelerar la restruc-

---

<sup>149</sup> 314 Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *op. cit.*, Nota 298, p. 129.

<sup>150</sup> 315 Quijano, José (et al.), *México, Estado y Banca Privada*, México, CIDE, 1981.

turación de los Estados, de la economía y de las organizaciones, en un entorno de algo llamado “modernidad”, marcada por los altos grados de competitividad -entre otros-, impuestos desde el FMI y el Banco Mundial, sin atender la disparidad económica de los países, ni los efectos colaterales de exclusión social, desigualdad y pobreza, con tal de alcanzar la estabilidad como meta neoliberal<sup>151</sup>316.

En este contexto, la realidad estatal mexicana tendría que buscar viabilidad, encontrándola en el apoyo del sector privado, para lo cual se impulsó una política de acercamiento, que involucraría al sector público, pero también a los sectores social y privado, a modo de contener el incremento en los precios y, con ello, la inflación. Los instrumentos para llevar a cabo tales propósitos fueron, precisamente, los llamados pactos, mediante los cuales se procuraba la estabilidad económica, y que comentaremos a continuación.

### 2.3.2. PACTOS DE ESTABILIDAD ECONÓMICA.

En ese contexto ideológico, se impulsó un conjunto de políticas de perfil contraccionista, cuyo eje es el cambio de “régimen económico” para sustituir al Estado benefactor en los países desarrollados, y al Estado interventor en los países que no habían alcanzado este nivel de desarrollo, por un Estado neoliberal -subsidiario-, que cambia la gestión gubernamental hacia acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes<sup>152</sup>317.

Se pretende un ajuste que favorezca la reestructuración económica y la modernización institucional, con la intención de reconvertir a las economías nacionales y a las empresas incrementando su

---

<sup>151</sup> 316 Ibidem, p. 134.

<sup>152</sup> 317 Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, op. cit., Nota 298, p. 135.

productividad, logrando así una mejor integración respecto de los flujos financieros y el comercio internacional. Estas políticas que “permiten” dicha restructuración, se dieron dentro del “Decálogo” del consenso de Washington, que, como quedó público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y garantías a los derechos de propiedad. Esto, según tal discurso, crearía un dique para reducir los desequilibrios externos e internos, e incorporaría a la modernización a todos los agentes y organizaciones económicas<sup>153</sup>318.

En el caso de nuestro país, lo anterior se manifestó a través del establecimiento de diversas medidas, entre ellas la realización de lo denominado como “pactos”, es decir, acuerdos que tuvo el Ejecutivo con los sectores privado y social, con el objetivo de buscar la estabilidad económica del país.

#### 2.3.2.1. EN BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA: 1976-1982.

En 1976, se inicia el sexenio de José López Portillo, con una mezcla de preocupación y esperanza: preocupación por la seria crisis económica y de legitimidad del país, así como esperanza porque en 1974 se habían descubierto yacimientos petroleros en el sureste del país<sup>154</sup>319.

---

<sup>153</sup> 318 Ídem anterior.

<sup>154</sup> 319 Rico, Carlos, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización, México, Senado de la República, 1991, pp. 69-70.

La estrategia de López Portillo consistió en buscar respaldo de los grupos tanto de la izquierda como de la derecha, para así promover en el exterior un acercamiento con los Estados Unidos y el FMI. A nivel local, se llevó a cabo una reforma electoral que permitió la creación de partidos, el aumento en el número de diputados<sup>155</sup>320, además de otorgar espacio político en los medios de comunicación, lo que eventualmente beneficiaba a la izquierda.

En cuanto a la derecha, el gobierno buscó reformular las estrategias económicas, procurando evitar medidas populistas que llevaran a otra crisis; para ello, se pretendió recobrar la confianza de los capitales extranjeros y nacionales, sujetándose a condicionantes económicas impuestas por el FMI y la banca comercial, principalmente estadounidense. Esta dependencia financiera y comercial con Estados Unidos era clara, sobre todo tras la crisis económica de 1976<sup>156</sup>321. Para Estados Unidos, por su parte, el único asunto importante era el de los energéticos.

Lo anterior se canalizó con la posibilidad de que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en adelante) a inicios de 1979<sup>157</sup>322, que significaba un cambio en el modelo de desarrollo. Sin embargo, México decide posponer el ingreso al GATT<sup>158</sup>323.

---

<sup>155</sup> 320 Para dar cabida a la oposición por representación proporcional.

<sup>156</sup> 321 Crisis que se manifestó, entre otras causas, por la disminución del precio del petróleo, incremento de la deuda pública e inflación, aunado a las presiones del sector privado nacional, que buscaba el cambio de modelo económico más favorable a sus intereses y a los propósitos de acumulación. García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*, México, COLMEX, 1984; Mancera Aguayo, Miguel, “Crisis económicas en México, 1976-2008”, revista *Este País*, núm. 214 (enero), México, 2009, pp. 21-30.

<sup>157</sup> 322 Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo VIII. *Hacia la globalización*, op. cit., Nota 301, p. 86.

<sup>158</sup> 323 El gobierno, en esta pretensión de ingresar al país al GATT, se topó con

Característica del final de este sexenio fue la crisis de 1982, que afectó al país y a la región. La crisis de 1982 provocó una baja en el PIB, que pasó de -0.7% a -4.3% en 1983<sup>159</sup>324; reducción de las reservas internacionales de 5,035 millones de dólares en 1981 a 1,832 millones de dólares en 1982, y en 1983 llegan a los 4,933 millones de dólares<sup>160</sup>325; por un déficit en cuenta corriente de 2,685 millones de dólares y otro del sector público equivalente al 17% del PIB, así como una deuda externa total de aproximadamente 85 mil millones de dólares<sup>161</sup>326.

El 1° de septiembre de 1982, durante su último informe de gobierno, López Portillo anuncia la nacionalización de la banca.

El carácter ambiguo en el manejo de la política económica durante el sexenio de López Portillo que, en algunos períodos, parecía orientarse por los designios estadounidenses, y en otros buscaba apearse a las políticas del Estado de bienestar de sexenios anteriores, terminó convirtiéndose en el punto de inflexión que propiciaría

---

una división a favor y otra en contra, tanto dentro de su seno como de su partido, el PRI. La disputa entre los llamados “proteccionistas” y los “liberales”, movilizó, por un lado, a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), al Colegio Nacional de Economistas, y a partidos de izquierda e intelectuales progresistas a oponerse a dicha incorporación; mientras que, a favor de dicha postura, estuvieron agrupaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), así como partidos políticos de centro y de derecha. Vid. Hernández Chávez, Alicia, op. cit., Nota 275, p. 447.

<sup>159</sup> 324 Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, *Equilibrio Económico, Revista de Economía, Política y sociedad*, Vol. 10-1, núm. 37 (enero-junio), Coahuila, Facultad de Economía de la Universidad de Coahuila, 2014, p. 99.

<sup>160</sup> 325 Según datos de INEGI de 2013. Cit. En Licona Michel, Ángel, op. cit., Nota 324, p. 101.

<sup>161</sup> 326 Ídem.

el clima pertinente para el cambio de la política económica que buscaba el sector privado y los centros económicos y financieros internacionales.

### 2.3.2.2. PACTOS DURANTE 1982-1988.

En diciembre de 1988, asume Miguel de la Madrid Hurtado la presidencia de la república, por el sexenio 1988-1994.

La tarea primordial del nuevo gobierno federal era “lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su inviabilidad histórica”<sup>162</sup>327. Para ello, De la Madrid indicó que la relación con los Estados Unidos era esencial para el éxito de sus metas, al saber que dicho país era el eje de relación con el nivel de apoyo que México requería de los organismos financieros mundiales.

Los objetivos en política exterior durante la administración de Miguel de la Madrid fueron Centroamérica y Estados Unidos. El primero como objetivo en materia política, y el segundo, económica. Mientras se disentía con los Estados Unidos en Centroamérica<sup>163</sup>328, se coincidía totalmente con ellos en materia económica y financiera. Se mantenía la imagen de gobierno progresista e independiente, a la vez que aumentaba la dependencia económica, financiera y comercial con Estados Unidos. Aunque los dos objetivos parecían ir en sentidos totalmente inversos, se puede ver que ambos objetivos iban de la mano, puesto que la consecución de lo primero facilitaba el éxito de lo segundo.

---

<sup>162</sup> 327 Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 1990, p. 279.

<sup>163</sup> 328 Por ejemplo, con el fracaso del llamado Grupo Contadora, para mediar en el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua, que el primero respondió apoyando directamente a los grupos insurgentes (los Contra) al gobierno sandinista.

La visión que Estados Unidos tenía hacia México era, para ese entonces, de profunda desconfianza. Las políticas seguidas por Echeverría y López Portillo crearon ante el gobierno de Washington una imagen de irresponsabilidad, populismo, corrupción y “antiamericanismo”. Pero sin duda lo que más inquietaba a los estadounidenses era la vigencia del sistema político mexicano como se encontraba en ese momento. En lo económico, el sistema había acabado con el país; en lo político, a pesar de las crisis económicas recurrentes se había mantenido un clima político y social estable; sin embargo, las fuerzas opositoras se estaban fortaleciendo por la ineptitud del régimen. En Estados Unidos, se empezó a manejar la idea de que podría ser el momento oportuno de acercarse a los opositores al régimen, obviamente a aquellos que comulgasen con las ideas de Washington.

A nivel económico, las metas señaladas entre 1983-1984 tuvieron resultados contrastantes. Para 1985, la inflación fue de 64%; el PIB creció 2.8%, mientras que el déficit financiero 10% del PIB, y el salario real tuvo una caída de 35%. Hacia 1986, la política se concentró en reducir la inflación a 45 o 50%; crecer en 1%; reducir el déficit financiero a un 4.9% del PIB, así como limitar el endeudamiento público externo en 4 mil millones de dólares<sup>329</sup>. Como resultado, en 1986 la inflación alcanzó 106%, el PIB una tasa de crecimiento negativa, el salario real cayó en 37%, y el déficit financiero se incrementó a 16.3% del PIB<sup>164</sup><sup>330</sup>.

Así, con la pésima imagen que México tenía ante Estados Unidos, nuestro país se fue ganando el acercamiento a Washington a través de la implantación de las políticas económicas neoliberales. El gobierno abrió el mercado mexicano hacia las compañías ex-

---

<sup>164</sup> 330 Ídem.

tranjeras, implantando políticas económicas austeras, solicitando su adhesión al GATT y poniendo a la venta empresas paraestatales “no-estratégicas”.

La culminación de la actividad económica del sexenio de De la Madrid tuvo resultados económicos dispares. Para 1987, el déficit financiero fue de un 16% del PIB; la inflación doble a lo programado, y la economía presentó mejorías con respecto a 1986: el PIB creció en un 1.9%, los términos de intercambio mejoraron en 10.6%, las exportaciones no petroleras alcanzaron una participación en el PIB de 15%. La balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 1,673 millones de dólares en 1986, a un superávit de 3,881 millones de dólares en 1987, producto del aumento de las exportaciones tanto petroleras como no petroleras, y de la disminución de las importaciones<sup>165</sup>331.

**Cuadro 6. Crecimiento del PIB y del ingreso per cápita 1980-1988**

<b>Año</b>	<b>Crecimiento del PIB (%)</b>	<b>Ingreso per cápita (dólares)</b>
1980	8.3	4,338
1981	8.8	5,044
1982	-0.7	5,192
1983	-4.3	5,050
1984	3.6	5,311
1985	2.8	5,506
1986	-3.8	5,307
1987	1.9	5,443
1988	1.2	5,587

Fuente: Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, op. cit., p. 101.

<sup>165</sup> 331 Ibidem, p. 101.

Desde 1988, en definitiva, México entra al modelo económico neoliberal. Este año el país se encontraba en una crisis económica, con una tasa de crecimiento del 1.2% del PIB, insuficiente para incrementar la riqueza de la sociedad<sup>166</sup>332.

Para diciembre de ese año, Carlos Salinas de Gortari inicia su sexenio, realizando profundos ajustes en las finanzas públicas, e impulsando la apertura financiera y comercial, además de la privatización de las empresas paraestatales, bajo las eventuales premisas de crecimiento económico, sin inflación y reducir la deuda pública<sup>167</sup>333.

Se lanzó en 1988 el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que implicó elevar precios, austeridad del gasto público, además de un muy leve aumento salarial. Salinas pretendió cambiar el papel del Estado, transformándolo en un promotor de la inversión, con capacidad de orientar el crecimiento económico con base a los procesos de apertura comercial; en resumen, continuar con el proceso de inserción de México al proyecto neoliberal.

La apertura comercial pretendió atraer flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Esta última se convirtió en área prioritaria y se simplificaron trámites, a partir de la modificación de diversos artículos de nuestra Constitución, entre ellos el artículo 27<sup>168</sup>334, así como establecer incentivos para estimular su llegada al territorio mexicano; bajo el pretexto de propender al *“impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias”*, así como considerar *“que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del País*

---

<sup>166</sup> 332 Ídem anterior.

<sup>167</sup> 333 Ibidem, p. 102.

<sup>168</sup> 334 Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de junio de 1992.

*y de la elevación productiva del bienestar social*”<sup>169</sup>335, se dio marcha atrás a la reforma agraria, pues se permitió la venta y fraccionamiento de los ejidos. De igual forma, se impulsaron negociaciones comerciales y se logró la firma de un ambicioso Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, entre México, Estados Unidos y Canadá), formando parte México de uno de los mercados más grandes del mundo, pero sin contar con las condiciones organizativas y tecnológicas suficientes para competir con las empresas de estos países.

#### 2.3.2.4. PACTOS DURANTE 1994-2012.

1994 fue considerado como el “año terrible” de la política e historia mexicana en las últimas tres décadas. Inaugurado con el alzamiento neozapatista en Chiapas (en el contexto de la entrada en vigencia del TLCAN)<sup>170</sup>336, lamentablemente tuvo como culminación el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, y la inestabilidad subsiguiente que concluyó con la elección, en agosto de ese año, de Ernesto Zedillo Ponce de León, mismo que asumió la presidencia del país en diciembre de ese año por el sexenio 1988-1994.

En 1994, estalla la crisis del llamado Efecto Tequila, en virtud del cual, producto de la falta de reservas internacionales, vino la devaluación del peso mexicano frente al dólar. Así, el precio del dólar incrementó cerca del 114% (de \$3.40 a \$8.70) entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Además, se causaron quiebras de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos

---

<sup>169</sup> 335 La Constitución Política...y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 124.

<sup>170</sup> 336 De hecho, ya así lo consignaba, a inicio de ese año, y de forma demasiado premonitoria, el periódico español El País. Orgambides, Fernando, “El ‘annus horribilis’ de México. La revuelta indígena convierte en ‘hombre fuerte’ a Camacho y debilita la candidatura presidencial de Colosio”, El país, edición de 23 de enero de 1994, en [https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279610_850215.html)

de pagar sus deudas. El gobierno de Zedillo ideó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA, en adelante), para apoyar a la banca nacional contra los deudores. El FOBAPROA tuvo como objetivo el absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del FOBAPROA llegaron a 552,000 millones de pesos por concepto de cartera vencida, misma que canjeó por pagarés ante el Banco de México, monto equivalente al 40% del PIB de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna. Para septiembre de 1999, el costo de dichos pasivos ascendía a 873 mil millones de pesos<sup>171</sup>337. Los pasivos del FOBAPROA, que hasta ahora se siguen pagando, fundamentalmente en cuanto a intereses<sup>172</sup>338.

El ingreso per cápita bajó de 7,332 dólares en 1994 a 6,957 dólares el año siguiente, 7,293 dólares para 1996, y 7,767 dólares en 1997, superando a partir de este año el ingreso que se había tenido en 1994. Hacia 2000 se alcanzaron los 9,094 dólares, aunque en este mismo año la población de sus principales socios comerciales superó los 30,000 dólares en Estados Unidos, Canadá los 27,000 dólares, Japón los 25,000 dólares y Corea del Sur los 16,000 dólares<sup>173</sup>339.

En diciembre de 2000, asume Vicente Fox Quesada la presidencia del país, y con él la primera alternancia en el poder luego de siete décadas de hegemonía priísta. Fox, con formación profesional

---

<sup>171</sup> 337 Tépach Marcial, Reyes y Pitalúa Torres, Víctor David, *Análisis de la crisis bancaria en México*, México, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 1999, p. 14.

<sup>172</sup> 338 “Fobaproa, la deuda que los Millenials pagarán hasta morir”, México, Arena Pública, 02 de marzo de 2017, disponible en <https://www.arenapublica.com/economia/fobaproa-la-deuda-que-los-millenials-pagaran-hasta-morir>

<sup>173</sup> 339 Ídem.

y política vinculada a los sectores privados del país, continuó con la profundización del modelo económico neoliberal; era el gobierno “de empresarios y para empresarios”. Se consideraba que, por medio del libre mercado, es como se haría más competitivo al país, aunque reconoció que la transición económica que vivió la economía mexicana hacia el neoliberalismo no fue fácil. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>174</sup>340 se estableció que, para hacer más dinámicos a los sectores rezagados, era por medio de una mayor apertura al mercado<sup>175</sup>341.

Sin embargo, los resultados fueron distintos, sobre todo por la afectación a sectores sociales en proyectos tan polémicos como los del aeropuerto de Texcoco, con las consecuentes protestas de los ejidatarios de San Salvador Atenco (los más afectados por el proyecto), que culminó con la detención de 207 personas entre ellas 10 menores de edad, 146 detenciones arbitrarias, la expulsión de cinco extranjeros y quejas contra elementos policiacos por presuntas vejaciones y violaciones sexuales a 26 mujeres<sup>176</sup>342.

Respecto al ingreso per cápita, se mantuvieron los precarios avances de años anteriores, y en 2006 se alcanzaron los 13,402 dólares, mientras que Estados Unidos logró 45,575 dólares, Canadá 36,492 dólares, Japón de 32,771 dólares y Corea del Sur de 24,323 dólares<sup>177</sup>343.

---

<sup>174</sup> 340 Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2001.

<sup>175</sup> 341 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, p. 11.

<sup>176</sup> 342 CIDH, Informe número 74.15 del caso 12.846, Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.

<sup>177</sup> 343 Según cifras de la OECD de 2011. Cit. En Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, op. cit., Nota 324, p. 111.

En diciembre de 2006 asume el segundo sexenio panista, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, también bajo la sombra del fraude tras los apretados resultados de julio de ese año.

Como su antecesor, Calderón mantuvo en la mira la profundización del modelo de Estado funcional a la economía neoliberal.

Tanto la crisis de legitimidad derivada de los resultados electorales de 2006, como la crisis financiera mundial de 2008, provocaron que la política de austeridad administrativa opacara la posibilidad de que la modernización administrativa se convirtiera en prioridad del gobierno calderonista<sup>178</sup>344.

A lo anterior, hay que sumar la crisis generada por la violencia proveniente del combate al narcotráfico, así como el mal enfoque elaborado en materia de política social, incrementándose la corrupción (característica de todos los gobiernos neoliberales en México). Un documento elaborado hacia 2011 por la UNAM, indicó en este último rubro que

En general, la toma de decisiones está mucho más cercana a la intuición que a una metodología de políticas públicas convencionalmente aceptada. Se ensaya una y otra vez, a veces en un ciclo de reformas y contrar reformas, sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación. Esta actuación, errática a su vez, colapsa la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error, donde se apliquen las consecuencias que correspondan. Desde esta dinámica se ignora la información empírica levantada con instrumentos técnic-

---

<sup>178</sup> 344 Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen y Somuano Ventura, María Fernanda, “Introducción: el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”, Foro Internacional, LV (1), México, COLMEX, 2015, pp. 7 y 8.

os y se sobrevalora la información disponible a través de la experiencia anecdótica.<sup>179</sup>345

Producto de los magros resultados de los dos sexenios panistas, las elecciones presidenciales de julio de 2012 devolvieron el triunfo al PRI, y la consecuente firma del llamado Pacto por México a fines de ese año, que narraremos con mayor relación en el Capítulo IV de esta Tesis.

El gasto público ejercido durante este largo período acusó la tendencia de reducir su asignación a cuestiones sociales, pues se consideraba que no eran funcionales a la pretendida estabilidad y eficiencia económicas que pregonaban los defensores del modelo económico neoliberal, tal como se examinará en el siguiente Capítulo.

### 2.3.3. POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO NEOLIBERAL.

En el contexto anterior, y a partir de 1982, como es claro, se ha aplicado en México el proyecto neoliberal, traducido en el abandono del Estado de bienestar de economía mixta, así como de su responsabilidad social; además, se reemplazó el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (“hacia dentro”) por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera (“hacia fuera”). En este sentido, se priorizó al capital financiero o inversión de cartera por el capital productivo; mientras que, de la aspirada soberanía en el diseño de la política económica, se aceptaron las directrices del FMI y del BM.

---

<sup>179</sup> 345 Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, México, UNAM Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 6.

Como hemos referido en el Capítulo I de esta Tesis, la aplicación del primer Consenso de Washington refería la toma de una serie de medidas. Entre estas, podemos mencionar<sup>180</sup>346:

- **Disciplina fiscal:** prevalecía la opinión de que los déficits fiscales grandes y sostenidos generan problemas macroeconómicos a través de la inflación, el déficit de pagos y la fuga de capitales; igualmente, un déficit presupuestario, junto con altos niveles de inflación, crea desconfianza de los inversionistas, por lo que las exportaciones experimentaron una contracción en la década de los ochenta, producto de los altos déficits presupuestarios derivados de la política proteccionista.
- **Reordenación de las prioridades del gasto público:** esto se llevaría a cabo mediante el recorte al gasto público, con el objeto de reducir el déficit presupuestario, sin necesidad de recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, especialmente las empresas paraestatales, se convertirían en los primeros perjudicados, por la asignación de recursos considerados como un despilfarro; sólo la eliminación paulatina de dichas subvenciones permitiría, según esta postura, asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
- **Reforma fiscal:** conforme a las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía realizarse con el objeto de ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, por tanto, remediar el déficit presupuestario. Así, para esta postura, tener una amplia base tributaria se convierte en garantía de crecimiento.
- **Liberalización financiera:** en esta tendencia, prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno, relativo a los tipos de interés, los que deberían

---

<sup>180</sup> 346 Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, op. cit., Nota 159, pp. 46 y 48.

ser determinados por el mercado; esto, con la idea de evitar la asignación inadecuada de los recursos derivada de la restricción del crédito por parte de los burócratas, conforme a criterios arbitrarios. Por otro lado, se señaló que los tipos de interés reales deberían ser positivos, para así disuadir la evasión de capitales y, de acuerdo con algunos, incrementar el ahorro.

- Tipo de cambio competitivo: este era visto como un prerequisite para el crecimiento, basado en las exportaciones; así, un tipo de cambio competitivo garantizaría los negocios para invertir en las industrias de exportación. De acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, analizados en el Capítulo I, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era condición esencial para la recuperación de América Latina.
- Liberalización del comercio: se trataba del complemento del tipo de cambio competitivo, con una política orientada al exterior. Se consideraba que el sistema de permisos de importación era una forma de restricción particularmente contraproducente, por lo que debía ser reemplazada por aranceles. De igual forma, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.
- Liberalización de la inversión extranjera directa: era complemento de lo anterior. Conforme a esto, se pensaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, a través de la producción de bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones.

- Privatizaciones: estas tenían por objeto el aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; mediante este proceso, se liberarían una gran cantidad de recursos que, a su vez, serían destinados a áreas de carácter social. Esta reforma fue ampliamente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medida eventual para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.
- Desregulación: los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Jimmy Carter (1976-1980) y Ronald Reagan (1980-1988) y, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contenían una serie de regulaciones que obstaculizaban la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación estaba y sigue vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.
- Derechos de propiedad: con esta política, se pretendía el crear derechos de propiedad bien asegurados, al constituir un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. De igual forma, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

En el ámbito social, la exclusión, la marginación, la “pobreza extrema”, fueron las palabras clave; en el ámbito político, se produjo la división de la élite priista y el dominio de la tecnocracia

neoliberal sobre el estructuralismo keynesiano; el achicamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la disminución del gasto público, afectaron al corporativismo y al control clientelar<sup>181</sup>347.

Como referimos más arriba, a fines de 1982 asumió la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, que desglosamos brevemente, al ser el parteaguas del tránsito del Estado de bienestar de economía mixta al Estado neoliberal.

De la Madrid asumió en un severo contexto de crisis económica; igualmente, junto con buscar resolver problemas coyunturales como la nacionalización de la Banca, que realizó su antecesor, tuvo que soportar la crisis estructural de la economía mexicana<sup>182</sup>348, concretada en: crisis agrícola, desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, etcétera; y también, tuvo que hacer frente a la recesión económica de 1982 (con una disminución del PIB del -0.2%), excesivo índice

---

<sup>181</sup> 347 El neoliberalismo mexicano fue acompañado de una condición central: no afectar o trastocar la estructura política priista; en este sentido, fue limitada, direccionada a no tocar las fuentes de poder y control. La reforma económica se orientó por un criterio: cambiar lo necesario para no tocar lo esencial. Rubio, Luis, “El desafío chino”, Nexos, México, 2003.

<sup>348</sup> “El gobierno ubicó como factores internos de la crisis: a) el incremento del gasto público y del privado, incidieron en las presiones inflacionarias, en el desequilibrio externo y en el déficit fiscal; b) por tener una inflación interna mayor que la exterior, se fortaleció el proceso de sobrevaluación del peso respecto al dólar, con lo que se incrementó el desequilibrio externo y el proceso hiperinflacionario. Como factores externos halló: a) la baja de los precios internacionales del petróleo, disminuyó los ingresos por exportaciones, con efectos negativos para la economía; b) el incremento de las tasas de interés, agudizó el problema de la enorme deuda externa; c) el mercado financiero internacional se contrajo, con efectos “perversos” para la contratación de nueva deuda”. Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, El Cotidiano, vol. 20, núm. 126 (julio-agosto), México, UAM-A, 2004.

<sup>349</sup> Salazar, Francisco, “Balance global de la política económica en México: 1967-1982”, Estudios Cuantitativos sobre la Historia de México, México, UNAM, 1988.

inflacionario (del 100%), incremento de precios y tarifas del sector público, elevado déficit de la balanza comercial no petrolera y una creciente deuda pública<sup>183</sup>349.

Este escenario se agravó por las adversas condiciones internacionales, como el alza en las tasas de interés (ante una deuda total de 80,000 millones de dólares), reducción de nuevos créditos de las instituciones financieras internacionales, la caída de los precios mundiales del petróleo (y México con una estructura mono-exportadora), la política proteccionista diseñada por los países centrales (y México tan cercano de Estados Unidos).

Debido a este panorama, el gobierno elaboró su estrategia para enfrentar la crisis económica (*“no permitiré que la patria se nos desahaga entre las manos”*), que se plasmó en un programa de diez puntos para el corto plazo conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE, en adelante), complementado con la estrategia a mediano y largo plazo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que buscó mediante la política del cambio estructural, que el crecimiento económico a mediano plazo, no generara ni agudizara los desequilibrios que condujeron a la crisis de 1982<sup>184</sup>350. La aplicación del PIRE<sup>185</sup>351, se transmutó en una fugaz disminución del déficit público.

---

183

<sup>184</sup> 350 De la Madrid, Miguel, *Las razones y las obras*, Gobierno de MMH, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Cit. en Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, op. cit., Nota 348.

<sup>185</sup> 351 El gobierno De la Madrid acató el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), elaborado por el FMI, que le permitió a México tanto la posibilidad de renegociar su enorme deuda externa, como ser sujeto de crédito internacional al contar con el respaldo de dicha institución. Algunos de los principales objetivos del PIRE fueron: 1. una drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5% al 8.5% en relación con el PIB a través de una adecuada política de gastos e ingresos consistente en: a) modificación de la política de precios y tarifas del sector público, para acrecentar

Para comenzar con la estabilización de la economía, se ejecutaron diversas medidas en materia fiscal y monetaria. Para contrarrestar el desequilibrio fiscal, se recurrió al incremento de impuesto al valor agregado (IVA, en adelante) de 10% a 15% a través de la ley de ingresos y egresos que se aprobó en 1983 poco antes del cierre del año fiscal. En 1982 se incrementaron los precios por los servicios que el Estado prestaba; ambas medidas pretendían hacer llegar el Estado más recursos para poder atender las demandas de los ciudadanos.

Producto de la incertidumbre que vive para entonces el mercado mexicano, la política económica, durante el bienio 1983-1984, tuvo como objetivo: disminuir la inflación a la mitad de la de 1982; corregir el déficit público; restablecer los pagos por servicio de la deuda; y, reducir el déficit comercial<sup>352</sup>. Para 1984, la política económica se concentró en tener: i) inflación, 40%; ii) crecimiento del PIB, 1%; iii) déficit del sector público, 5.5% del PIB, y iv) ingresos por precios y tarifas, 1.5% del PIB. En 1985 la política siguió los lineamientos de los años previos: i) reducir la inflación a 35%; ii) inducir un crecimiento económico de 3 y 4%; iii) aumentar los salarios reales; iv) reducir el déficit financiero del sector público a 5.1% del PIB, y v) limitar el endeudamiento a mil millones de dólares<sup>186</sup><sup>353</sup>.

---

los ingresos mediante la ampliación del precio de sus bienes y servicios; b) aumento de los impuestos indirectos, y c) reducción del gasto público real; 2. Disminuir el déficit externo mediante una política cambiaria que, sustentada en las maxi-devaluaciones, en los tipos de cambio nominal y real, y de las minidevaluaciones del tipo de cambio nominal libre, buscó mantener subvaluado al peso respecto al dólar para mejorar la balanza comercial y atraer los capitales fugado, así como el establecimiento de un tope al crecimiento neto de la deuda pública, limitándolo a 5,000 millones de dólares en 1983; 3. Desacelerar la tasa de inflación, a través de una férrea política salarial (un tope salarial del 25% en 1983 frente a una inflación registrada del 100%) y de una disminución de la demanda interna, que permitiría disminuir el índice inflacionario de 100% en 1982, 55% en 1983, 30% en 1984 y 18% en 1985. Salazar, Francisco, "Globalización y política neoliberal en México", op. cit., Nota 348.

<sup>186</sup> 353 Ídem anterior.

El IVA tuvo una trayectoria ascendente, alcanzando un valor de 20%; sin embargo, para 1992 este impuesto se generalizó a 10%, sustituyendo las tasas de 6, 15 y 20% que existían en las zonas fronterizas y homogenizar la tasa para el territorio mexicano. Con la reciente experiencia de la devaluación del peso, se estableció un sistema múltiple cambiario, que derivó a un tipo de cambio al libre mercado, donde el dólar tenía un valor de \$150 para las importaciones; el tipo de cambio se controlaba por debajo del mercado a \$95.10 por dólar, y se daba otro valor a este para el pago de la deuda externa las medidas aplicadas, lo que permitió alcanzar un superávit de cuenta corriente y las reservas de divisas que se triplicaron de tal forma, que hacia 1984 los acreedores internacionales aceptaron la reconstrucción de los créditos correspondientes a la deuda externa<sup>187</sup>354.

A partir de lo analizado, se tomaron medidas complementarias de la mano del modelo neoliberal, que tuvo un resultado dispar respecto de las tasas de crecimiento que venía teniendo el país durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta, que era el siguiente:

**Cuadro 7. Crecimiento anual durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta**

Presidente	Período	Crecimiento anual (PIB)
Lázaro Cárdenas del Río	1935-1940	4.50
Manuel Ávila Camacho	1941-1946	6.13
Miguel Alemán Valdés	1947-1952	5.76
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	6.37
Adolfo López Mateos	1959-1964	6.37

<sup>187</sup> 354 <https://bit.ly/2CYMMxq>

Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	6.23
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	5.95
José López Portillo	1977-1982	6.48
<b>Promedio 1935-1982</b>		5.97

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

Estos resultados contrastaron en los sexenios siguientes, que, con algunas variaciones -no sustanciales- en las medidas que se tomaron durante cada período presidencial, continuaron con las políticas tomadas por De la Madrid, a pesar de las correcciones incorporadas en el Neo Consenso de Washington, del cual hemos hecho referencia en el Capítulo I, que derivaron en las tasas de crecimiento que vemos a continuación<sup>188</sup>355:

#### **Cuadro 8. Crecimiento anual durante el modelo de Estado neoliberal**

<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Crecimiento anual (PIB)</b>
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	0.30
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	3.90
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	3.67
Vicente Fox Quesada	2001-2006	2.13
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	1.86
Enrique Peña Nieto <sup>189</sup> 356	2013-2018	2.44
<b>Promedio 1983-2018</b>		2.38

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

<sup>188</sup> 355 Ídem.

<sup>189</sup> 356 Dato promedio, estimado el crecimiento de 2018 para México proyectado por la OCDE.

<sup>h</sup><https://bit.ly/37gGxTw>

Como podemos comparar con los datos anteriores, existe un retroceso en cuanto al crecimiento de la economía mexicana respecto del lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta, lo que se puede constatar observando el siguiente comparativo:

**Cuadro 9. Crecimiento Estado de bienestar de economía mixta vs Estado neoliberal**

Promedio 1935-1982	5.97
Promedio 1983-2018	2.38
<b>Diferencia</b>	<b>- 3.59</b>

Fuente: elaboración propia.

Producto de estas magras tasas de crecimiento, se incrementaron los graves problemas del país, traduciéndose en un aumento en la desigualdad, la polarización social, el nivel de pobreza, agravados por los problemas de seguridad y corrupción, que analizaremos, en lo que corresponda, en el Capítulo IV de esta Tesis.

#### 2.3.4. GASTO PÚBLICO Y ESTABILIDAD ECONÓMICA.

De lo comentado en el apartado anterior, resulta que una de las metas más importantes ofrecidas con la imposición del modelo económico neoliberal, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, tiene relación con la promesa, entre otras, de un mayor crecimiento con estabilidad económica. Al respecto, y dadas las cifras oficiales antes señaladas, tal promesa, por lo menos para el caso de nuestro país, quedó en entredicho conforme a los resultados obtenidos en el período económico neoliberal, en comparación con el comportamiento de la economía observado en el lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta.

La diferencia en cuanto a esos resultados, puede situarse en la concepción, sentido, manejo y calidad del presupuesto y su ejercicio, habida cuenta de la estrecha relación que existe entre crecimiento, estabilidad y gasto público, pues la importancia de este último lo convierte en uno de los *“principales instrumentos de la política fiscal, [que] permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad”*<sup>190</sup>357. Lo cual se traduce siguiendo a Ivonne González<sup>191</sup>358, en los siguientes rubros:

- Contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica;
- Eficiencia asignativa: si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política; y,
- Eficiencia operacional: la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados.

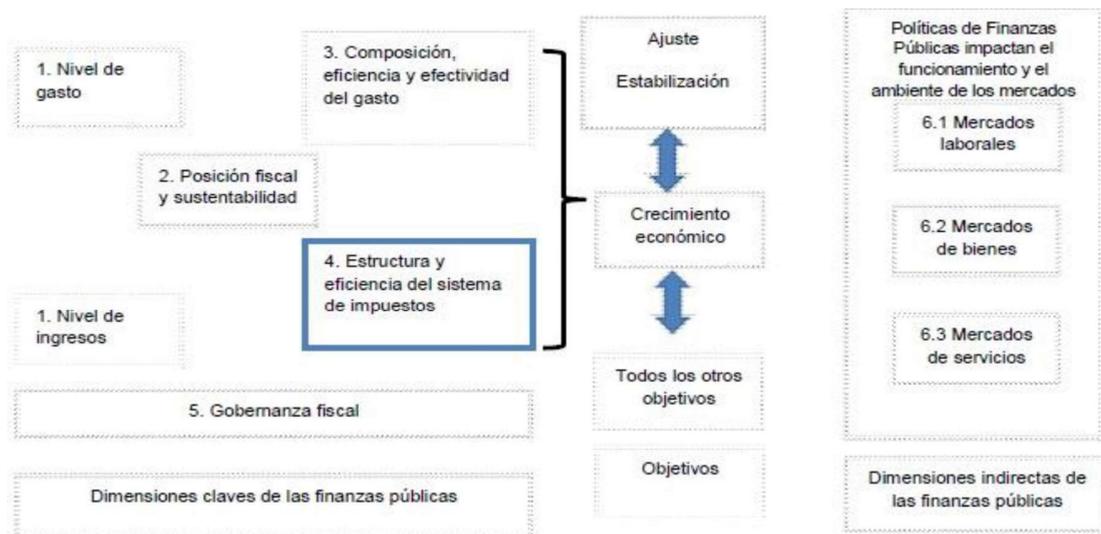
Esto puede ser expresado en el siguiente gráfico, referido a la calidad de las finanzas públicas:

---

<sup>190</sup> 357 González, Ivonne, *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010, p. 5.

<sup>191</sup> 358 Armijo, Marianela y Espada, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 21.

### Cuadro 10. La calidad de las finanzas públicas: una estructura multidimensional



Fuente: Armijo, Marianela y Espada, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, op. cit., p. 12.

Del cuadro anterior, podemos observar que hay una serie de elementos que definen a la calidad de las finanzas públicas, más allá de la concepción neoliberal, que sólo ha tomado en cuenta crecimiento económico y a la estabilidad, sin considerar otros objetivos de gran importancia, sobre todo de contenido social, a los que en el cuadro se agrega la parte correspondiente a los ingresos.

La estabilidad económica es medida a través de la estabilidad del crecimiento del producto (coeficiente de variación) y la media de la inflación (a diez años)<sup>192</sup>359. Y, en este sentido, no es menor la relación que debe hacerse entre estabilidad económica y estabilidad

<sup>192</sup> 359 Ibidem, p. 16.

social. Como ha referido Piketty, la desigualdad tiene un efecto negativo en el crecimiento futuro, ya sea de manera directa, o bien indirectamente por la inestabilidad social y política engendrada<sup>193</sup>360.

De aquí la importancia del gasto público, en particular del gasto social (por cuanto se considera como estabilizador de la política macroeconómica<sup>361</sup>), considerado por la CEPAL como “*el monto de recursos destinados a los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social independiente de la entidad administrativa que realiza cada función social*”<sup>194</sup>362. Y, como se ha indicado, el aumento del gasto público social, con calidad, debe ir aparejado a la respectiva disminución de los gastos en los sectores “no sociales” (como en la administración pública y los subsidios a los sectores privados, por ejemplo)<sup>195</sup>363.

Ya que, como es conocido y aceptado desde hace mucho tiempo, altos niveles de desigualdad a falta de gasto social de magnitud adecuada y calidad, comprometen la estabilidad económica porque contribuyen o de plano generan elevados costos sociales, entorpecen la movilidad social, crean conflictos sociales, aumentan la tasa de criminalidad y reducen las perspectivas de un mejor mercado laboral, al impedir que la economía pueda aprovechar todo el potencial de los grupos más vulnerables<sup>364</sup>.

---

<sup>193</sup> 360 Piketty, Thomas, *La Economía de las Desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 95.

<sup>361</sup> Escobar Gallo, Heriberto, et. al., *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, 1a. reimp., Medellín, Universidad de Medellín, 2009, p. 439.

<sup>194</sup> 362 *Panorama Social de América Latina. Documento informativo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2015, p. 25.

<sup>195</sup> 363 Escobar Gallo, Heriberto, et. al., op. cit., Nota 342, p. 439.

<sup>364</sup> Caldera Jesus, “¿Afecta la desigualdad al crecimiento económico? Hay que hacer una hoja de ruta nacional y global para combatir las disparidades”, Madrid, *El País*, edición de 11 de enero de 2014, en <https://bit.ly/2QAX2nB>

El crecimiento económico, por tanto, debe ir aparejado de una política redistributiva que, vía beneficios a los sectores más vulnerables económicamente de la población, les permita contribuir al crecimiento económico mismo de un país. Si bien lo referente a las políticas tendientes a combatir la desigualdad las veremos con mayor profundidad en el Capítulo IV de esta Tesis, si podemos adelantar que hay una relación entre rebaja de impuestos a los ricos (como lo pretende la administración Trump en el vecino del Norte, por ejemplo) y decrecimiento económico, pues *“resulta que la rebaja de impuestos a los más ricos de principios de los años ochenta (Reagan) y de 2000 (Bush) generó un crecimiento económico inferior al periodo 1993-2000 (Clinton), con un aumento de la presión fiscal sobre los más favorecidos y políticas de redistribución de los recursos obtenidos”*<sup>196</sup>365.

El gran problema en nuestra región, al haber adoptado las políticas económicas neoliberales irrestrictamente, fue el haber mermando las condiciones económicas de sus habitantes bajo parámetros de crecimiento que implicaran una disminución del gasto público relacionado con lo social. Producto de ello, desde la década de los noventa del siglo pasado se dio una tendencia predominante en América Latina: las fases de mayor crecimiento económico han estado fuertemente asociadas a mayor desigualdad en la posesión de la riqueza<sup>197</sup>366. Y, aquello se marca de forma acentuada porque *“el crecimiento económico ha sido irregular y débil”*<sup>198</sup>367.

... la teoría del derrame [implícita en el Consenso de Washington]<sup>199</sup>368 suponía que la pobreza se iba a su-

---

<sup>196</sup> 365 Ídem.

<sup>197</sup> 366 Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, México, Problemas del Desarrollo, vol. 37, núm. 145 (abril-junio), UNAM, 2006, p. 18.

<sup>198</sup> 367 *Ibidem*, p. 19.

<sup>199</sup> 368 En virtud de la cual el eventual crecimiento económico iba a generar ma-

perar logrando al principio mayor crecimiento económico. [Además] de que resultó insuficiente, en la práctica logró desplazar otras políticas más efectivas para mejorar la igualdad y abatir la pobreza. En América Latina se observa un patrón general por el cual la incidencia de la pobreza aumenta de manera independiente de los ciclos económicos. En las fases recesivas se incrementa el deterioro de los ingresos de los hogares, y en fases dinámicas éstos se recuperan, aunque más lentamente que en las de crisis<sup>200</sup>369.

La tendencia de referencia se corrobora con las cifras que hemos señalado en el apartado anterior de este Capítulo, comparando los niveles de crecimiento de los lapsos referidos al período del Estado de bienestar de economía mixta (1935-1982), versus el correspondiente al Estado neoliberal (1983-2018). Esto confirma que la reducción de la inestabilidad, la desigualdad y la pobreza son fundamentales para lograr mayor crecimiento económico<sup>201</sup>370; sin dejar de tomar en cuenta el rol que juega la presupuestación, la aprobación y el ejercicio de los recursos públicos, en especial los destinados al gasto social, que deben responder a ese objetivo. Porque la pobreza se incrementa durante los períodos de recesión, inestabilidad económica y contracción del gasto social, y se reduce o mantiene sin aumentos en los períodos de crecimiento, estabilidad económica y expansión del gasto social<sup>202</sup>371.

---

yor riqueza, la que casi mágicamente iba a ser distribuida al resto de la población de manera automática por la “dinámica” del mercado, sin intervención estatal, lo que evidentemente no ocurrió.

<sup>200</sup> 369 Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, op. cit., Nota 366. p. 19.

<sup>201</sup> 370 Ídem.

<sup>202</sup> 371 Székely, Miguel, “Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México”, ICE, núm. 821 (marzo-abril), México, 2005, p. 125.

De aquí que se deba seguir una cuidadosa integración y después ejercicio, seguimiento y control del presupuesto de egresos, en especial del asignado a gasto social, a lo largo de todo el complejo ciclo presupuestal, desde la planeación y diseño de las políticas públicas, hasta las etapas de seguimiento, control, rendición de cuentas y evaluación, proceso que por su importancia atenderemos en el Capítulo siguiente.

# DOCUMENTOS UNIVERSITARIOS

