

## **“Necesidad de Conciliación entre algunos aspectos relevantes de las Finanzas Públicas en relación a las Finanzas Privadas”**

**Autor: Germán Rodríguez Frías  
Emigdio Archundia Fernández  
Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad de Guanajuato,  
México.**

### **Introducción**

Un problema de primer orden en las Finanzas, lo constituye “... la brecha existente entre los teóricos de la materia y quienes se dedican al campo de la administración financiera, ...”,<sup>1</sup> sin embargo siendo grave, este problema no sólo se ha mantenido a la fecha, sino que se manifiesta aumentado exponencialmente en el divorcio que existe entre las Finanzas y las Finanzas Públicas.

Se inicia el presente trabajo, exponiendo que las Finanzas Públicas se han abordado para su estudio desde las perspectivas sociológica, económica, política, jurídica, religiosa y administrativa.

Continuamos ocupándonos del Estado, mencionando su justificación de orden religioso, material, jurídico, ético y psicológico. Clasificando los fines del Estado según el predominio del interés individual o colectivo: humanismo o transpersonalismo.

Partiendo de lo general a lo particular, definimos a la Administración Pública.

Establecemos un punto de referencia en cuanto a la problemática de México.

No podemos dejar de mencionar las teorías de la justificación del pago de impuestos.

Y entramos de lleno a las Finanzas Públicas, al referirnos a su marco conceptual, y los 3 momentos fundamentales que las caracterizan, modificando para efectos de la presente propuesta uno de ellos. Nos referimos al Derecho Positivo Mexicano, que es en el que nos ubicamos, concretamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Planeación.

Por último, nos ocupamos de los tres momentos fundamentales y tradicionales de las Finanzas Públicas, la obtención de los ingresos, el manejo de los ingresos, que lo cambiamos por el de cálculo de los recursos, y el de la erogación de los recursos.

---

<sup>1</sup> A., Robichek, Alexander, *Investigaciones y Decisiones Financieras y Administrativas*, Editorial LIMUSA, México, 1974, Prólogo, p.11.

Presentamos la propuesta.

Al final la bibliografía.

### **1. Entrada**

Al iniciar el estudio de las Finanzas Públicas (Hacienda Pública), se nos presentan -en principio- las siguientes interrogantes: ¿Qué son las Finanzas Públicas?, ¿A que disciplina o área del conocimiento le corresponde ocuparse de su estudio, de manera preponderante?.

El concepto de Finanzas Públicas se ha abordado para su estudio desde diferentes perspectivas, sobresaliendo la sociológica, la económica, la política, la jurídica, y debemos agregar la religiosa y la administrativa.

La visión o enfoque sociológico constituye el origen y la finalidad de todas las perspectivas, ya que el hombre constituye el alfa y omega, el principio y el fin, la causa y el destino de todas las acciones que afecten a la sociedad, y todo lo relacionado con el patrimonio de todos, es decir, con las Finanzas o Hacienda Pública. En efecto, todas las decisiones que se toman en sociedad que impliquen recursos -y todas los implican- están por naturaleza inmersas en el medio sociológico, es decir de la sociedad.

La perspectiva o enfoque económico es -como las otras- fácil de argumentar por su evidencia, pues a reserva de dejarlo perfectamente justificado al expresar su concepto o definición, a las Finanzas Públicas, se les identifica sin mayores complicaciones, por su notoria e importante función relacionada con todo lo que respecta a los bienes, en nuestro caso particular públicos, es decir de todos.

Los primeros y más reconocidos pensadores económicos que se ocuparon del estudio de la actividad financiera estatal, como parte de la disciplina de la Economía Política, fueron, Adam Smith, en su Tratado de la Riqueza de las Naciones, y David Ricardo, en su, Principios de Economía Política y Tributación, sin embargo, poco a poco se fue independizando esta disciplina de la Economía Política, para constituir la Ciencia de las Finanzas Públicas, o Ciencias de la Hacienda Pública.

El enfoque o perspectiva política, se presenta de manera imperativa por la naturaleza misma de los Bienes Públicos, es decir de las Finanzas Públicas o Hacienda Pública, ya que el objetivo de todo Estado, inclusive de todo conglomerado humano racionalmente constituido es el bien común. Independientemente de las diferentes concepciones que se pudieran tener en relación al bien común, éste es el que da origen, el que justifica la existencia del patrimonio Estatal, de las Finanzas Públicas o Hacienda Pública, como elemento indispensable para lograr la Finalidad, se insiste, del Estado. Este enfoque o perspectiva política es el antecedente, la base y el origen, de la siguiente perspectiva que se menciona: la jurídica.

La conceptualización jurídica de las Finanzas Públicas, se da desde el momento en que nos ubicamos en un Estado de Derecho. Sabemos que la

realidad, que las necesidades sociales fueron la causa o motivo, para que cada sociedad, buscara la manera de solucionar esas situaciones que requerían de atención, y que impulsaron el tránsito de la realidad al ser, primero, y posteriormente en un proceso constante de ciclo sin fin, de perfeccionamiento al deber ser. Ahí se requiere, ahí nace la norma, el derecho positivo, el conjunto de elementos que conforman el aspecto jurídico de las Finanzas Públicas, y que constituyen en México y otros países, el Derecho Financiero, que se ocupa precisamente del estudio del aspecto jurídico de las Finanzas o Hacienda Públicas. El manejo, las decisiones en relación a los bienes comunes, a los bienes que constituyen las Finanzas o la Hacienda Pública, requieren de manera indubitable de un marco jurídico.

El aspecto Religioso lo agregamos a las consideraciones usualmente mencionadas, ya que no podemos negar la influencia de la religión en las sociedades, desde el tradicional diezmo, en una sociedad donde se conjugaba el poder religioso con el poder político, hasta la actualidad, en donde pareciera tener un definitivo sentido financiero, la modificación de la oración más representativa de la religión católica, el Padre Nuestro, que rezaba originalmente: perdona nuestras deudas, así como nosotros perdonamos a nuestros deudores, ... , para quedar: perdona nuestras ofensas, así como nosotros perdonamos a quienes nos ofenden, ... , redacción ésta última, con un contenido definitivamente menos financiero, y como consecuencia menos difícil de cumplir y menos comprometedor en términos terrenales.

En cuanto a la perspectiva o ámbito Administrativo, se visualiza en función de que se considera a las Finanzas Públicas, como una especie del género de las Finanzas, y a éstas, como una especie del género Administración. Se define a la Administración como el estudio de la toma de decisiones, lo que la ubica en un contexto universal, que abarca a prácticamente todas las disciplinas sociales, que la definición propuesta las ubica como especies. En el apartado del tema conceptual se argumentará el presente raciocinio.

Sin embargo, en México -por lo menos- aceptando que para el estudio de las Finanzas Públicas, se consideran las perspectivas o enfoques mencionados, es evidente que el estudio de las Finanzas Públicas se circunscribe básica y fundamentalmente, al Derecho Financiero, entendido éste, como el estudio del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado.

En efecto, "La actividad financiera del Estado conoce, pues, tres momentos fundamentales: a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado, tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el

Estado moderno se ha echado a cuestras.”<sup>2</sup> . En relación a estos tres momentos: la obtención, el manejo y la erogación de los recursos del Estado, la doctrina ha dividido al estudio del Derecho Financiero, en Derecho Fiscal, Derecho Patrimonial y Derecho Presupuestario. En el presente trabajo, sustituiremos el segundo momento “el manejo de los recursos”, que da origen al Derecho Patrimonial, por el “calculo de los recursos”, que parece olvidado por el Derecho Financiero en sus tres divisiones, y que es el aspecto medular de las Finanzas Públicas.

En el presente trabajo, se afirma y sostiene que la ciencia de las Finanzas Públicas, que se emancipa de la Economía Política a fines del siglo antepasado, se ha convertido en una ciencia autónoma, aunque ciertamente hay divergencias al respecto. Sin embargo esta ciencia autónoma llamada Finanzas Públicas, no se limita al ámbito jurídico, es más que el Derecho Financiero, involucra de una manera real, necesaria e importante, a las demás ciencias y/o disciplinas mencionadas: la Sociología, la Economía, la Política, el Derecho, y añadimos, la Administración.

Por ello, se afirma, que al ser una ciencia autónoma, y pertenecer anteriormente a la Economía Política, su género que es las Finanzas, de alguna manera no la reconoce, o las Finanzas Públicas no reconocen como su origen y género a las Finanzas. Se reitera: las Finanzas Públicas son una especie del género Finanzas, que los estudiosos de ambas disciplinas se han encargado de desconocerse mutuamente. En efecto, el divorcio entre las Finanzas y Finanzas Públicas es de origen, pues desde el inicio se manejaron como algo totalmente independiente, y aunque en el sector privado también existió -y existe- la falta de definición en relación a la economía, ésta fue superada, por lo menos en la práctica, y empezó su desarrollo acelerado como disciplina propia y autónoma. Por su parte, las Finanzas Públicas, aunque es más difícil identificar su origen de manera precisa, bástenos mencionar que en su inicio formaron parte de la Economía Política.

Como un dato no definitivo, pero sí ilustrativo, o de referencia, podemos mencionar que en el VIII Congreso Anual, de la Academia de Ciencias Administrativas, A.C., (ACACIA), celebrado en Acapulco, Guerrero, México, los días 5, 6 y 7 de mayo de 2004, en donde participaron 303 ponencias, 543 participantes, 56 Instituciones Mexicanas y 22 Instituciones Extranjeras, se contó con 33 ponencias de Administración Financiera, de las cuales 4 ( 12.12%) se referían a Finanzas Públicas. En el área de Administración Pública participaron 14 ponencias, 3 ( 21.43%) de ellas, con temas de Finanzas Públicas.

Otro dato interesante, es que en el IV ENCUENTRO INTERNACIONAL DE FINANZAS, organizado por la Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, los días 7, 8 y 9 de enero de 2004, en Viña del Mar, se presentaron 254 trabajos, de los cuales 17 (6.69%) versaban sobre Finanzas Públicas. De los 84 trabajos seleccionados, 5 (5.95%) se referían a Finanzas Públicas.

---

<sup>2</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimoctava edición, segunda reimpresión, México, 1999, p. 6.

En los dos eventos mencionados en los dos párrafos anteriores, como dato interesante, casi ninguno de los trabajos sobre Finanzas Públicas, se abordó desde el punto de vista Jurídico, o sea del Derecho Financiero, en aparente contradicción con la realidad. O con otra lectura, sobre todo en el IV ENCUENTRO INTERNACIONAL DE FINANZAS, como un indicativo de comprobación de la hipótesis del abandono de la especie (Finanzas Públicas) por parte del género (Finanzas), situación derivada que en un encuentro mundial del mundo financiero, casi no está presente el aspecto representativo por excelencia de las Finanzas Públicas en la realidad, el Derecho Financiero, el predominante punto de vista jurídico.

## 2. Estado

Las teorías sobre el Estado más relevantes que se mencionan con mayor frecuencia están a cargo de: Platón, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Tomás Hobbes, John Locke, Montesquieu, Juan Jacobo Rousseau, Hegel, Marx-Lenin, Jorge Jellineck, León Duguit, Hans Kelsen, Carré de Malberg, Jacques Maritain, Adolfo Posada, Hermann Séller, y Georges Burdeau, entre otros.<sup>3</sup>

En éste momento nuestro propósito es ocuparnos del Estado como elemento necesario, como punto de partida indispensable para el estudio de las Finanzas Públicas, de la Administración Pública.

**2.1 Justificación del Estado.-** “El problema de la justificación del Estado implica la justificación del poder que encarna, del por qué se manda y el por qué se obedece;...”<sup>4</sup>. Podríamos hacer muchas consideraciones con relación a la justificación del Estado, desde mencionar que según algunos autores cada generación busca la justificación del Estado, hasta tomando una afirmación ancestral en cuanto a que el hombre es un ser social, afirmar que el hombre solo puede desarrollarse a plenitud en sociedad, y claro, una sociedad racional, solo es posible conformándose como Estado. Georg Jellinek, quien fuera profesor de la Universidad de Heidelberg, “elabora una clasificación de las teorías sobre la justificación, para lo cual toma en cuenta las necesidades que pueden servir de fundamento a la organización, a saber:

Necesidad de orden religioso;  
 Necesidad de orden físico material;  
 Necesidad de orden jurídico;  
 Necesidad de orden ético;  
 Necesidad de orden psicológico.”<sup>5</sup>

Es evidente la complejidad de estos temas, pues se interrelacionan conceptos y temas (moral, filosofía, teología, etc.) cuya línea divisoria es tan

<sup>3</sup> Burgoa, Orihuela, Ignacio, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Undécima edición actualizada, México, 1997, pp. 193-237.

<sup>4</sup> González, González, Ma. de la Luz, *VALORES DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO*, editorial McGRAW-HILL, segunda edición, México, 1997, p. 283.

<sup>5</sup> Ibid, 286.

sutil, que en muchas ocasiones se confunden las fronteras. Para efectos de nuestra finalidad, con los comentarios vertidos se considera suficiente.

**2.2 Fines del Estado.-** El tratamiento por parte de los pensadores ha ido evolucionando a través del tiempo, en relación a los fines del Estado, e inclusive, en el mismo tiempo existen corrientes del pensamiento no sólo diferentes sino antagónicas. Desde luego, los diferentes pensadores manejan diversos enfoques, planteamientos y definiciones del fin del Estado. Iniciaremos con el planteamiento de las dos posturas básicas: Humanismo y Transpersonalismo.<sup>6</sup>

**2.2.1 Humanismo.-** Llamado también personalismo, lo podemos definir, siguiendo al padre Dominic Ducatillón, como conteniendo las siguientes características de la civilización cristiana:

- 1ª. Superioridad de la persona individual sobre el grupo.
- 2ª. Igualdad fundamental de todos los hombres.
- 3ª. Fraternidad.

Desde luego, las características pueden ampliarse o limitarse, lo que permite un amplio número de posibilidades dentro de esta visión del fin o fines del Estado.

**2.2.2 Transpersonalismo.-** Conocido también como totalitarismo, concibe al Estado, como un ente social que tiene objetivos propios, independientes de los individuales, pero para lograrlos, pone como prioridad fundamental, la subordinación de los intereses individuales a los intereses de grupo, a los intereses del Estado.

La encíclica *Rerum Novarum*, a la que ya hicimos referencia señala como tarea del Estado: “promueva la prosperidad pública y privada de todas las clases, particularmente de la proletaria ... porque su oficio es atender al bien común”.<sup>7</sup> Continúa diciendo “porque del trabajo del obrero salen las riquezas de los estados”<sup>8</sup>.

Podemos concluir que todas las posiciones respecto a la finalidad del Estado, establecen que su objetivo indubitable es lograr el bien común. Sin embargo, la interpretación que se le pueda dar a este concepto, puede tener, y de hecho las tiene, variaciones en un momento dado irreconciliables.

Para el Estado lograr su objetivo del bien común, necesita un medio, ese medio es precisamente en primera instancia la Administración Pública como género, y en segunda instancia, a las Finanzas Públicas como especie.

### 3. Administración Pública

**3.1 Marco Conceptual.-** Estableceremos en este apartado nuestro marco de referencia conceptual, definiendo los conceptos básicos:

<sup>6</sup> Ver, *Ibid*, pp. 451-452.

<sup>7</sup> Ver, Ríos, Szalay, Adalberto, y Paniagua, Aduna Andrés, *Orígenes y perspectivas de la ADMINISTRACIÓN*, editorial TRILLAS, segunda edición, segunda reimpresión, México, 1995, p. 60.

<sup>8</sup> *Idem*.

**3.1.1 Administración**, es el estudio de la toma de decisiones.<sup>9</sup>

**3.1.2 Pública**, es algo de todos y para todos, es el pueblo en general, es lo perteneciente a todo el pueblo.

**3.1.3 Administración Pública**, es el concepto individual formado de dos palabras que significa, el estudio de la toma de decisiones del pueblo y para el pueblo.

**3.1.4 Poder**, El concepto de poder, en su aspecto genérico lo conceptualizamos como la posibilidad de pasar de la potencia al acto,<sup>10</sup> así, el Diccionario de Filosofía de Ferrater al referirse a poder, nos remite a potencia,<sup>11</sup> y en potencia nos remite al acto.<sup>12</sup>

**3.1.5 Poder Público**, en función de la naturaleza del trabajo y de la esencia del sentido del concepto, adoptamos la concepción que se establece en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.”

**Estado**, En relación al concepto Estado, compartimos la idea del Maestro Efraín Moto Salazar, que nos dice: “una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior.”<sup>13</sup> Desde luego, desde el punto de vista sociológico, político, antropológico, etc., existen o pueden existir otros conceptos, al respecto nos ubicamos en un Estado de Derecho.

**Gobierno**, “Al nivel más general, el gobierno consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder.”<sup>14</sup>

“... las características del gobierno soberano serán las siguientes: un gobierno es un grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones.(Véase Estado y Soberanía)”<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Rodríguez, Frías, Germán, *Imágenes Empresariales por medio del diagnóstico*, Universidad de Guanajuato, Dirección General de Difusión Cultural, Guanajuato, México, 1995, p.72.

<sup>10</sup> Véase, *Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S. A., España, 1979, p. 592, tomo 4 de 11.

<sup>11</sup> *Diccionario de Filosofía*, Ferrater, Mora, José. Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990, p. 2612, Tomo 3 de 4.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 2648.

<sup>13</sup> *ELEMENTOS DE DERECHO*, MOTO, Salazar, Efraín, Editorial Porrúa, México, 1964, p. 6.

<sup>14</sup> *Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES*, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S. A., España, 1979, p. 173, volumen 5 de 11.

<sup>15</sup> *Idem*.

Para efectos del presente trabajo se considera al concepto de Gobierno como una parte del Estado, por medio de la cual el pueblo (poder público) ejercita su soberanía. Es decir, se considera al Gobierno como los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**Política**, “1. La política como una actividad que comporta una actitud reflexiva. Se trata de la actividad del político, y también la de todo miembro de una sociedad en la medida en que interviene o trata de intervenir en los procesos que permiten llegar a decisiones respecto a la forma de gobierno, la estructura de gobierno, los planes gubernamentales, las condiciones dentro de las cuales se ejerce la libertad individual, el cumplimiento de la justicia, etc.”<sup>16</sup>

“POLÍTICA. f. Arte de gobernar.// Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. // Cortesía. // Por ext., inteligencia, habilidad.”<sup>17</sup>

Se concluye el presente apartado conceptual de Administración Pública recordando la definición del Maestro Omar Guerrero: “La administración del Estado, pues tal es un sinónimo de administración pública por cuanto el Estado personifica a lo público, ...”<sup>18</sup>

#### **4. Contexto de las Finanzas Publicas**

“Las Finanzas se encuentran en un proceso de desarrollo que nos ha limitado hasta la fecha para definir las de una manera real y del todo acertadamente, sin embargo, se vislumbra ya su configuración básica y definitiva por lo que la definiremos como: El estudio de los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos (desde el punto de vista de valor de cambio, es decir, utilizando el común denominador que es la unidad monetaria).”<sup>19</sup>

Ya hemos definido el concepto de pública, por lo que la definición de Finanzas Públicas es:

El estudio de la toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo (población integrante del Estado), en relación a los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos .

#### **5. Finanzas Públicas**

##### **5.1 Aspecto o marco conceptual.**

Abordaremos el tema de las Finanzas Públicas, tratando de hacer honor al nombre de la presente ponencia. Si las Finanzas Públicas -se afirma, o se

<sup>16</sup> *Diccionario de Filosofía*, Ferrater, Mora, José, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990, p. 2620, Tomo 3 de 4.

<sup>17</sup> *DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*, editores mexicanos unidos, s.a. México, 1999. p. 830.

<sup>18</sup> Guerrero, Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, editorial OXFORD, México, 2000, p. XXVII.

<sup>19</sup> Rodríguez, Frías, Germán, Hernández, Hernández, José Buenaventura y otros, *INDUCCIÓN A LAS FINANZAS*, Colegio de Contadores Públicos de Celaya, A.C. México, 1982, p. 4.

cuestiona- son una especie abandonada por su género, al estudiársele en algunos casos con un enfoque jurídico y en otros con un enfoque político, pero en ningún caso, considerando el género Finanzas, del cual forman parte, en el presente trabajo estudiaremos las Finanzas Públicas siguiendo el método deductivo, es decir, de lo general a lo particular, partiendo (ya lo hicimos) de la definición general, continuando con la definición específica -ya establecida-, y ahora nos disponemos a seguir la secuencia lógica de pensamiento determinada para el presente estudio, es decir, iniciamos por el principio:

### **5.2 3 (tres) Momentos fundamentales de las Finanzas Públicas**

Obtención de los Ingresos.

El manejo de los Recursos, que sustituimos por el cálculo de estos.

Erogación de los Recursos.

Estos tres momentos fundamentales de las Finanzas Públicas son los que constituyen en sí a las Finanzas Públicas, por lo que a continuación los abordaremos con un enfoque lógico-jurídico-administrativo.

### **5.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

El artículo 26 habla de la Planeación Nacional: Art. 26.- “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en ésta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”.

El artículo 73 de la Constitución Federal dice:

“El Congreso tiene facultad:

...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

...

Artículo 74.- “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.<sup>20</sup>

Ahora bien, el artículo 26 de la Constitución Política Federal, que se refiere a la Planeación Nacional, cuenta con su Ley Reglamentaria, que es precisamente la

#### **5.4 Ley de Planeación**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de enero de 1983, y dice:

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

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

Artículo 21.- “El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá

---

<sup>20</sup> Se modificó la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal; lo fundamental es que se recorta el plazo para que el Ejecutivo turne a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, a más tardar el día 8 de septiembre, en vez del 15 de noviembre. *Diario Oficial de la Federación*, del viernes 30 de julio de 2004, p. 2, primera sección.

del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución...”

Artículo 22.- “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.”.

Mencionamos el marco jurídico básico y fundamental para tenerlo presente al ocuparnos de los 3 momentos relevantes de las Finanzas Públicas, iniciando por el primer momento

## **6. Obtención de los Ingresos.**

En un Estado de Derecho, que es el caso de la totalidad de a quienes va dirigido el presente trabajo, no es posible apartarnos de la normatividad jurídica, debemos de apegarnos escrupulosamente al principio de legalidad que prácticamente rige en todos los sistemas jurídicos occidentales, que como sabemos son derivaciones y consecuencia del Derecho Romano, consistente en que la autoridad sólo puede hacer lo que expresamente le autoriza la ley, mientras que los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe.

La aportación de la presente ponencia, es evidenciar que es necesario conciliar el punto de vista de las Finanzas tradicionales, con el enfoque de las Finanzas Públicas, que hasta ahora, están totalmente divorciadas, y es indispensable la reconciliación para tener la expectativa, aunque sea muy débil -por realista-, de que las Finanzas Públicas, especie del género Finanzas, en trabajo conjunto especie y género, lograrán resultados positivos para por lo menos -se insiste- no estar aumentando de manera sistemática en cada reunión mundial o por área geográfica, el plazo no para erradicar el hambre o la pobreza extrema, sino para reducirla a la mitad como es la meta actual.

Así pues, con las anteriores consideraciones iniciamos con el primer momento de las Finanzas Públicas, que es la obtención de los ingresos, desde luego, apegándonos estrictamente a las disposiciones legales, en éste caso lo que establece el artículo 74 en su fracción IV, que inicialmente nos dice que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”. Ahora bien, ¿qué hacer?. La Constitución es determinante: primero hay que decretar las contribuciones para cubrir el Presupuesto de Egresos aún no autorizado. Sin embargo, queda la interrogante, ¿aprobar los ingresos primero, para cubrir un presupuesto de Egresos aún no autorizado?.

Es muy clara la Constitución, y establece la metodología: primero hay que aprobar los ingresos, y en seguida, hay que examinar, discutir y modificar en su caso el Proyecto del Presupuesto de Egresos. (Ojalá que no haya cambios substanciales en éste, pues ya están autorizadas las contribuciones para cubrirlo; interesante metodología.). La Democracia es cantidad más no calidad, y en este contexto México no es ajeno a la tendencia mundial cada vez más dominante de la globalización, que tiene como valor supremo al mercado, y el mercado responde generalmente a la forma y no al fondo de los conceptos y de las personas, sobre todo en países con un índice de escolaridad muy bajo, en donde los criterios políticos, sociales, y muchas veces económicos y hasta religiosos son determinados por la fuente de información de las grandes masas: los medios masivos de comunicación que no pocas veces están al servicio precisamente de quienes les pagan: sus patrocinadores, y que se han convertido en el cuarto poder, por la enorme influencia que tienen en la sociedad y en el gobierno, manejando unilateral y a placer el término de la “libertad de expresión” cuando ven que peligran sus canonjías o prevendas. Así, en muchas ocasiones, los candidatos que tienen mayor poder económico para influir en los votantes, las más de las veces resultan electos, no importa que no tengan un antecedente de servicio social, o una ideología definida: en México tenemos ejemplos de que postulan candidatos a Diputados o Senadores a Artistas, que ganan las elecciones -lo evidente no necesita demostración- por una imagen o popularidad ajena a sus atributos políticos. Abundando al respecto, “La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada: consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; o es ella misma, o es otra: no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley que no haya ratificado personalmente el pueblo es nula; no es una Ley.”<sup>21</sup>. Lo anterior parece tener vigencia plena en México en donde -por mencionar un ejemplo- los diputados y los senadores aprobaron una reforma en relación a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (agosto 2004), y existen serias dudas de si será la voluntad del pueblo, que dicho sea de paso, siempre a través de la historia desafortunadamente no cuenta con preparación, con bases para tomar decisiones acertadas, decide con el corazón y no con el cerebro, aunado a la ya de por sí complicada labor de interpretar el fin del estado, que debe inspirar la toma de decisiones, la

---

<sup>21</sup> Ibid, p. 124.

formulación de leyes: “el bien común”, ¿el bien común de quien?, ¿el bien común según quien?.

“Si tomamos el término en su acepción más rigurosa, nunca ha existido una verdadera democracia y jamás existirá. Es contrario al orden natural que gobierne el mayor número y que sea gobernado el menor. No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de los asuntos públicos, y fácilmente se ve que para esto no podría establecer comisiones sin que cambiara la forma de administración.”<sup>22</sup>

Pero continuemos con nuestro tema de Finanzas Públicas, de cómo en principio los diputados al no ser financieros “puros”, originan y ocasionan que el divorcio entre el género Finanzas y la especie Finanzas Públicas se mantenga.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la institución encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de México.

## 7. El Cálculo de los Recursos

El cálculo de los Recursos constituye el acontecimiento que se identifica plenamente con las Finanzas Públicas, pues se apega estrictamente a su definición que recordemos es: El estudio de la toma de decisiones por el pueblo y para el pueblo (población integrante del Estado), en relación a los recursos -potenciales y reales- con el propósito de optimizarlos. Sin embargo, en el procedimiento legal de autorización tanto de la obtención del ingreso, como de la erogación del egreso, no se contempla en absoluto la cuestión del cálculo, de cómo se determina la cantidad que importa el total de la Ley de Ingresos, y del mismo concepto en lo que al Proyecto de Presupuesto de Egresos se refiere. Aquí es donde se necesitan de manera imperativa las Finanzas, las Finanzas Públicas. Aquí es donde se ha dañado y se está dañando al País (a los Países) al existir el divorcio señalado entre las Finanzas y las Finanzas Públicas, motivo y materia de la presente ponencia.

En México, el Derecho Positivo contempla el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (artículo 26 de la Constitución Federal), y tiene sus instrumentos legales (Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo), pero, y aquí debemos de poner mucha atención: sí, el Poder Legislativo tiene la Facultad de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, pero ... ¡no de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo!<sup>23</sup>. En efecto, la Cámara de Diputados autoriza los ingresos y los egresos, las entradas y las salidas de dinero; tiene la facultad para recortar el presupuesto, aprobar las contribuciones que a su juicio deban decretarse, pero no tiene facultades para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo... cosas de la Democracia... ¿cosas de

<sup>22</sup> Ibid, p. 100.

<sup>23</sup> El artículo 5 de la Ley de Planeación en vigor, dice textualmente: “El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su **examen y opinión**, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas en esta ley. El Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al mismo Plan.”.

la Democracia?. Redefinamos; en México, el Poder Ejecutivo formula la Iniciativa de Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, pero estos dos instrumentos pueden ser modificados, modificados radicalmente por el Poder Legislativo, por la Cámara de Diputados o por la Cámara de Senadores ... . Así que para que tanto trabajo por parte del Poder Ejecutivo, si como ha pasado recientemente, la última palabra la dice el Poder Legislativo. Lo grave es que esta situación se ha vuelto el pretexto por excelencia para no asumir responsabilidades, y con razón o sin ella, se ha vuelto una constante el a manera de disculpa decir: “es que no me aprueban las reformas estructurales”, lo que equivale a decir: “es que no me dan más dinero”, en ocasiones, como en la actualidad, a sabiendas desde antes de tomar posesión el Ejecutivo, de que no tenía la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión en las dos Cámaras, pues las reformas se tienen que aprobar por las dos Cámaras, y desde el inicio se sabía perfectamente que en ninguna de las dos Cámaras se tenía la mayoría absoluta, y de que iba a ser prácticamente imposible el llegar a acuerdos en ese sentido con alguno de los dos partidos de oposición más fuertes, siendo necesario el acuerdo para que se aprobaran las reformas estructurales. Los Diputados duran en su mandato 3 años. En el año 2003 se renovó la Legislatura de la Cámara de Diputados, y el lema de campaña por el partido del Presidente, para las elecciones fue: “quítale el freno al cambio”, mensaje que no daba a entender, sino que afirmaba que si se votaba porque los Diputados del Partido del Presidente lograban la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, entonces se aprobarían las reformas necesarias para lograr el tan ambicionado “cambio”. Sin embargo, ese mensaje era falso, pues suponiendo que hubiera ganado el partido en el poder todas las curules posibles que son muy superiores a la mínima mayoría absoluta, nada cambiaría, pues aunque en la Cámara de Diputados se aprobaran todas las iniciativas del Ejecutivo, al pasar a la Cámara de Senadores, por existir en México un sistema bicameral, ahí seguramente se detendrían, pues como ya dijimos, en la Cámara de Senadores el Partido en el Poder no tiene mayoría absoluta y desde el inicio del mandato del actual Ejecutivo se sabe que era prácticamente imposible una alianza con los dos, insistimos, partidos de oposición más fuertes en el poder. Así que así están las cosas en México, pero ¿y el género de las Finanzas?. A estas alturas ya se va comprobando la hipótesis de que brilla por su ausencia, de que el género tiene abandonada a la especie que son las Finanzas Públicas.

Se insiste, el problema es que el Poder Legislativo no interviene de una manera directa, y en lo personal a nivel de doxa afirmo que ni indirecta en la Planeación Nacional. La Planeación Nacional es definir el rumbo del País en lo general y en los diferentes ámbitos sociales y económicos, es la guía de acción a seguir, pero con los responsables y recursos necesarios, para que sea en realidad un plan de acción y no un catálogo de buenas intenciones, o rosario de buenos deseos. Por su parte El Presupuesto de Egresos es una lista, un catálogo de partidas a cubrir, la inmensa mayoría de ellas que son gastos ya comprometidos y que no hay alternativa de decisión, se deben de pagar, son cuenta corriente: sueldos, jubilaciones, pensiones, prestaciones que hay que cubrir por la obligación jurídica de compromiso. Pasivos heredados del pasado por administraciones irresponsables, pero que actualmente surten el efecto de que la aprobación del Presupuesto de Egresos se limite a decidir un porcentaje

no mayor del 10% del total. La aprobación del presupuesto se reitera, tiene mucho de aprobar lo que no se puede dejar de aprobar y poco presupuesto por decidir de verdad a que se destina. Esta situación se agravará hasta situaciones dramáticas, y que ojalá no provoquen un estallido social en el año 2010. En 1810 el movimiento de la independencia, en 1910 el movimiento de la Revolución... En 2010 ... ?, ojalá estemos equivocados...

## **8. Erogación de los Recursos**

Para la erogación de los recursos, que tienen su origen en el Presupuesto de Egresos, se deben de tomar en cuenta varios principios, como el de equilibrio, que consiste en no gastar más de lo que se va a recaudar; el de anualidad, para controlar mejor al Ejecutivo; el de unidad del Presupuesto, que consiste en que exista un solo documento; el de universalidad, conocido como "del producto bruto", no manejar saldos netos; el de no afectación de recursos; el de especificación de gastos; y el de previsión y cobertura del gasto, toda previsión de gasto implica el estudio de su fuente de financiamiento.

Por la naturaleza y objetivo del presente trabajo, no abordamos el tema con mayor profundidad.

### **Propuesta:**

Por lo anterior, es que se presenta la siguiente propuesta: Partiendo del conocimiento y reconocimiento del problema que existe en el campo de las Finanzas Públicas, al cual nos referimos y del cual argumentamos, consistente en un total y absoluto divorcio, de ésta disciplina (las Finanzas Públicas), que constituye la especie, con su género que son las Finanzas en general, es indispensable que en los foros de Finanzas, en los organismos de Finanzas, que en los medios o en el medio de las Finanzas, se empiece a tender un puente entre el género y la especie; entre las Finanzas y las Finanzas Públicas, para no dejar en manos de neófitos en la disciplina de las Finanzas, las grandes decisiones del Estado, como por ejemplo la Planeación Nacional en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal, que en el caso de México, se encuentra totalmente abandonada por los Financieros no políticos; en éste caso se reconoce que mal llamados políticos, pues es para dar a entender su falta absoluta de conocimientos financieros.

### **Bibliografía:**

- Robichek, Alexander, Investigaciones y Decisiones Financieras y Administrativas, Editorial LIMUSA, México, 1974.
- AMIEVA-HUERTA, JUAN, TEMAS SELECTOS DE FINANZAS PUBLICAS, EDITORIAL PORRUA, México, 2002.
- Andrade, Sánchez, Eduardo, INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA, editorial OXFORD, Tercera Reimpresión de la Segunda Edición, México, 1999.

- Burgoa, Orihuela, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Undécima edición actualizada, México, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CORTINA, GUTIERREZ, ALFONSO, CIENCIA FINANCIERA Y DERECHO TRIBUTARIO, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen I.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, Decimoctava edición, Segunda reimpresión, México, 1999.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO, editores mexicanos unidos, s.a., México, 1999.
- Encíclica, PACEM IN TERRIS, Sobre la paz entre los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad, Su Santidad Juan XXIII, 11 de abril de 1963.
- Enciclopedia Internacional de las CIENCIAS SOCIALES, dirigida por David L. Sills, de Aguilar, S.A., España, 1979.
- Faya, Viesca, Jacinto, FINANZAS PUBLICAS, EDITORIAL PORRUA, S.A. México, 1981.
- Ferrater, Mora, José, Diccionario de Filosofía, Alianza Editorial, Barcelona, España, 1990.
- Galindo, Camacho, Miguel, TEORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, EDITORIAL PORRUA, México, 2003.
- Gómez, Sandoval, Fernando, Teoría del Estado, Editorial DIANA, México, 1992.
- González, González, Ma. de la Luz, VALORES DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO, McGRAW-HILL, Segunda Edición, México, 1997.
- Guerrero, Orozco, Omar, Teoría Administrativa del Estado, OXFORD, México, 2000.
- Historia de la libertad y soberanía del pueblo MEXICANO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, México, 1990. Tomo IV.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- López Portillo, y Pacheco, José, GENESIS Y TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO, Joaquín Porrúa, S.A. de C.V. México, 1982.
- MARGÁIN, MANAUTOU, EMILIO, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, EDITORIAL PORRÚA, Decimatercera edición actualizada, México, 1997.
- ORTIZ, JULIO CÉSAR, PODER POLÍTICO Y ORDEN SOCIAL, editorial PAC, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Ponce, Gómez, Francisco, y Ponce, Castillo, Rodolfo, DERECHO FISCAL, EDITORIAL BANCA Y COMERCIO, sexta edición, México, 2001.
- PORRÚA, PÉREZ, FRANCISCO, TEORÍA DEL ESTADO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., vigésima cuarta edición, México, 1991.
- PROGRAMA, del VIII Congreso Anual, Academia de Ciencias Administrativas, A.C., (ACACIA), del 5 al 7 de mayo de 2004, organizado por la Universidad Autónoma de Guerrero, Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación, Acapulco, Guerrero, México.

- REAL, FERRER, GABRIEL, (Coordinador), INTEGRACIÓN ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN AMERICA LATINA, McGraw-Hill INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U., Madrid, España, 2000.
- Ríos, Szalay, Adalberto, y Paniagua, Aduna, Andrés, Orígenes y perspectivas de la ADMINISTRACIÓN, editorial TRILLAS, Segunda Edición, Segunda reimpresión, México, 1995.
- Rousseau, Jacques, Jean, El Contrato Social, EDIMAT Libros, España, 2000.
- SÁNCHEZ, LEON, GREGORIO, DERECHO FISCAL MEXICANO, CARDENAS, EDITOR Y DISTRIBUIDOR, Quinta Edición, México, 1980.

Violetas No. 120  
Fraccionamiento Rosalinda II  
C.P. 38060  
Celaya, Guanajuato, México  
01 461 61 57146; 61 27888; 60 80438; Fax: 01461 61 40638  
[germanico3@yahoo.com.mx](mailto:germanico3@yahoo.com.mx)