

La política es un arte que está circunscrito por lo real y lo posible

*Gunnard Myrdal*

#### IV

### INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHO ECONÓMICO

SUMARIO: 1. Planeación nacional, social y democrática. A) Planificación nacional. B) Planificación social. C) Planificación democrática. D) Planificación como acto jurídico. E) Planificación en forma de ley. 2. Presupuesto programático de la nación. A) Presupuestación y derecho económico, B) Características del presupuesto programático de la nación. C) Presupuesto en forma de ley.

#### 1. *Planeación nacional, social y democrática*

La planeación viene a ser el punto de partida del derecho económico y no su fin.

En todas partes, en diversos niveles y estratos sociales se habla de planeación, de tal forma que se ha convertido en un concepto cotidiano e imprescindible no sólo por lo que se refiere a la política económica y social, sino también para cualquier quehacer humano.

Normalmente, la planeación o planificación se ha definido como el intento inteligentemente organizado para elegir las mejores alternativas disponibles tendentes a realizar metas específicas; en otros casos, como el intento de organizar o racionalizar los escasos medios para que rindan la máxima satisfacción, o bien la jerarquización de acciones para alcanzar el máximo de crecimiento económico. Así, se llegó a destacar que prácticamente planificar

era aplicar la inteligencia para tratar hechos y para encontrar la solución de problemas o que se podría reducir a una lista de políticas o a una distribución de gastos dentro de un presupuesto.

Nosotros no podemos aceptar tales criterios para definir lo que constituye la planeación o planificación para el desarrollo, que forma parte del derecho económico.

Ante la necesidad de cambios sociales y estructurales, junto con la conveniencia de crecimiento económico, en muchos países de diversa ideología, al surgir el derecho económico, han convertido la planificación en un instrumento de cambio, en donde se precisa como el objetivo, el mejorar las condiciones de vida de las mayorías, que son las clases populares.

No hay una distinción clara entre la formulación de un programa y de una política que lo alimenta, pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. En este aspecto estaríamos de acuerdo con Hollis B. Chenery en el sentido de que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente".<sup>1</sup>

La planeación para el derecho económico, además de tener un objetivo político, debe ser nacional, tener un sentido social y ser democrática.

### A) *Planificación nacional*

El plan es una idea vital llamada a sobrevivir a cualquier vicisitud, en tanto busca coordinar y comprometer la acción del gobierno, de las empresas, de las organizaciones sociales, de los productores, consumidores, o sea, la sociedad en general de un país, para alcanzar metas específicas de desarrollo económico.

Junto a la concepción tradicional de nación que nos ha legado Ernesto Renán de un "plebiscito de todos los días" de vivir juntos para continuar la herencia que se ha recibido,

<sup>1</sup> Cif. Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*, 8a. ed., Siglo XXI, México, 1976, p. 61 (nota 10).

José Ortega y Gasset destaca su carácter dinámico que la proyecta hacia el porvenir, idea que se precisa en las siguientes frases:

...Las naciones se forman y viven de tener un *programa para mañana*. . . No viven juntas las gentes sin más ni más y porque sí; esa cohesión *a priori* sólo existe en la familia. Los grupos que integran un Estado viven juntos para algo: son una comunidad de propósitos, de anhelos, de grandes utilidades. No conviven *por estar*, sino *para hacer* juntos algo. . .<sup>2</sup>

Así, el plan no viene a ser sino consecuencia de la existencia de una nación y en cierta forma de la colaboración y respaldo de todos o por lo menos de las mayorías, al proponer una concepción común al desarrollo económico.

El plan se justifica sólo en tanto trata de promover hombres, de crear una sociedad más justa, fin que se alcanza, independientemente de tener una base material y económica, principalmente con la movilización de voluntades atraídas por una nueva mentalidad de cohesión y solidaridad, sin la cual se puede perder incluso la nacionalidad y aun la independencia o libertad.

El plan nacional no excluye el plan de gobierno, pues éste forma parte de aquél, aunque constituye el eje sobre el cual gira el plan nacional, en tanto países de economía mixta, como México, el Estado viene a ser rector de la economía, lo cual no es sino consecuencia de que la nación en sí no es un centro único de decisión, si no se apoya en el Estado, el cual sería dentro de una postura idealista, según Bluntschli y Adhemar Esmein: "la personificación jurídica de una nación".

No pretendemos apoyar la idea de un Estado creado en sí o por sí, pues éste sólo es posible concebirlo como la organización de una comunidad histórica y como un instrumento al servicio de dicha realidad histórica o como el poder que crea la nación para promover el bienestar del pueblo, por lo que el aspecto social y democrático juegan un papel fundamental.

<sup>2</sup> *España invertebrada*, 11a. ed., *Revista de Occidente*, Madrid, 1959, p. 33.

## B) *Planificación social*

Es un principio fundamental y elemental, que el plan, como consecuencia de su carácter nacional, no puede sacrificar los imperativos sociales a los económicos. Sería desastroso que un plan sólo se ocupara de lo económico, sin tener en cuenta la necesidad de resolver la cuestión social y los grandes problemas de las mayorías.

La planificación teniendo como meta sólo el crecimiento sin cambio, no tiene ningún sentido. Como diría Dudley Seers: "Un 'plan' que carece de metas para reducir la pobreza, la desocupación y la desigualdad, no puede ser considerado como un 'plan' de desarrollo".<sup>3</sup>

Este sentido social de la planificación no es arbitrario ni surge de alguna coyuntura circunstancial, sino que deriva fundamentalmente de las constituciones políticas de los diversos países, por lo que la primera tarea será comprender lo que es la Constitución y por qué tiene contenido social.

La Constitución, desde Aristóteles, significa orden total que se establece, pero es un orden en función de algo.

Karl J. Friedrich, en este sentido, ha destacado que la Constitución es la expresión de la concepción jurídica fundamental de la comunidad, de su posición frente a la vida, por lo que, no contienen una normatividad cualquiera, sino que en ella se encuentran las decisiones sobre la totalidad de la unidad política.

En este mismo orden de ideas, para Karl Schmitt,<sup>4</sup> el concepto positivo de Constitución no está formado por normas, sino por decisiones políticas fundamentales. Aunque él sólo cita las decisiones puramente políticas: soberanía y representación, junto a las decisiones jurídicas: derechos del hombre y división de poderes, la práctica constitucional ha incorporado otros principios o decisiones de carácter social, como viene a ser el reconocimiento de los de-

<sup>3</sup> Cit. en Flores Edmundo. *Dentro y fuera del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 193.

<sup>4</sup> *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1966, p. 23.

rechos sociales, uno de los cuales es el derecho económico. Así, el derecho al trabajo, el derecho a la información, el derecho de disponer de un techo, de una escuela o de una cama en un hospital y tantos otros de la misma índole, se han añadido a los derechos del hombre reconocidos desde hace dos siglos.

Ahora bien, estas decisiones no son inventadas, sino que, como diría Hermann Heller,<sup>5</sup> su contenido de significación se emancipa de la realidad social, esto es, la substancia de las normas se emancipa de la realidad y se convierte en su propia ordenación.

Estas decisiones político-sociales fundametales no pueden ser desconocidas o modificadas sin romper con ello el orden constitucional, y son ellas las que le dan un sentido social a la planeación y con ello al derecho económico. Estas decisiones cuando se discuten, el lazo social se debilita, cuando son rechazadas, se rompe.

¿Cuáles son esos caracteres sociales de la planificación?

Esto depende de las constituciones de cada país y está íntimamente vinculado al aspecto democrático que debe tener la planificación, por ser su único objetivo posible privilegiar a las clases populares de un país, que constituyen las mayorías.

En el caso de México, ese objetivo social lo podemos desprender de varios artículos de la Constitución de 1917, a la que se le ha considerado como la primera en el mundo que reconoció los derechos sociales junto a las garantías individuales, dentro del respeto a los derechos del hombre. Para nuestro estudio, hemos de resaltar dos ideas contenidas en los artículos 3o. y 27, que son vetas ricas para el derecho económico.

A partir de la reforma constitucional de 1945, en la fracción II del artículo 3o. se definió en parte al país al cual aspiramos y para el cual se educa a la población, así en el inciso a) se precisa el alcance del concepto democracia, al destacar que no es sólo una estructura jurídica y

<sup>5</sup> *Teoría del Estado*, sexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 193.

un régimen político, sino “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Más adelante, en el inciso *b*) se precisa la necesidad de reafirmar nuestra nacionalidad, aprovechando nuestros recursos, defendiendo la independencia política y asegurando nuestra independencia económica; y en el inciso *c*), se robustece el principio de la convicción del interés general de la sociedad, evitando los privilegios de grupos o de individuos.

Al ser el origen de la desigualdad entre los hombres la propiedad, el artículo 27 de la Constitución le da un sentido social, principalmente en el párrafo que dice:

la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. . .

En los principios constitucionales citados tenemos con claridad lo que se podría considerar el objetivo social del plan en México y en gran medida el apoyo de diversas instituciones que integran el derecho económico mexicano.

### C) *Planificación democrática*

La democracia se originó en el campo político, según la definición de Abraham Lincoln como “el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo”, y de ahí se ha ido extendiendo al campo económico y social, para crear así una concepción general en donde deben estar complementadas e interrelacionadas la democracia política y la democracia económica y social. Por tanto, si dentro de las mayorías hay más consumidores que productores, más trabajadores que patrones, más sin-tierra y sin-riqueza que propietarios y capitalistas, nos dice Georges Ripert,<sup>6</sup> en una verdadera democracia, los más numerosos tienen el dere-

<sup>6</sup> *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, 2a. ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris, 1951, pp. 38-39.

cho de hacer la ley, la cual se espera se haga en su favor y en contra de la minoría.

Desde Rousseau se ha sostenido que la democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder, con lo cual estamos de acuerdo. Es en *El contrato social* del ilustre ginebrino, en donde se da una legitimación del poder político a través de la decisión libre de los ciudadanos.

La voluntad general no es más que la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad, en tanto todas desean la libertad, pero para alcanzarla es necesario que la democracia también sea igualdad de todos los hombres ante la ley. La búsqueda de una igualdad para que a través de ella se logre la libertad, es objetivo del derecho económico y lo debe ser de la planeación.

La planificación democrática la entendemos en términos generales bajo las principales ideas de Karl Mannheim,<sup>7</sup> con algunas variantes, o sea, dirigida por el poder público con la participación de los sectores social y privado; una planificación para la abundancia, para lograr empleo total y total explotación de los recursos; una planificación para la justicia social que busque una verdadera igualdad y una distribución equitativa de la riqueza; planificación que no ignore la lucha de clases sino que la resuelva suprimiendo los extremos de miseria y riqueza; planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, suprimiendo las medidas represivas; planificación para el equilibrio entre la centralización y la descentralización o dispersión del poder. Por último, de una planificación para la transformación gradual hacia una sociedad en que el hombre no se explote por el hombre o por las máquinas y en donde partiendo de la igualdad se pueda alcanzar la libertad.

Aunque la planificación económica surgió en los países socialistas o comunistas a partir de la Primera Guerra Mundial, no es sino después de la Segunda Guerra Mundial que se está utilizando cada vez más en los países capi-

<sup>7</sup> *Libertad, poder y planificación democrática*, 2a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 50-51.

talistas y en los llamados de economía mixta. Esto ha motivado que teóricamente se distinga entre planificación centralizada u obligatoria y planificación descentralizada o indicativa.

Sin embargo, la planificación por tratar problemas humanos y plantear sus soluciones, no puede ser rígida, por lo que tampoco lo puede ser la clasificación citada. En los países socialistas cada vez más se están operando cambios para dar mayor flexibilidad al carácter imperativo de la planificación de tal forma que se prevé la ampliación parcial de la autonomía de la empresa en algunos países socialistas;<sup>8</sup> por otra parte, en los países capitalistas o de economía mixta, cada vez se ha sentido la necesidad de evolucionar hacia una forma más avanzada de la planificación del desarrollo, en la que ésta sea obligatoria no sólo para normar las acciones del gobierno, sino también para los llamados sectores privado y social, convirtiéndose así en planificación nacional, integral, colectiva, global o general, en tanto abarca en su integridad a una economía.<sup>9</sup>

En apoyo de esta última postura tenemos la necesidad de romper los modelos de crecimiento a base de formación de capital, con el error de considerar que desarrollo económico sólo consistía en aumentar la renta nacional real de una economía durante un largo periodo<sup>10</sup> y con la filosofía de que antes de repartir la riqueza, primero hay que crearla, los cuales han propiciado la concentración de la riqueza y el ingreso, sin mejorar las condiciones de la mayor parte de la población.

De ahí la necesidad de que la planeación se convierta en agente de cambio para un desarrollo integral en beneficio de las mayorías, para lo cual se tiene que fijar el objetivo, precisar las metas, determinar estrategias y prio-

<sup>8</sup> Vid. Marczewski, Jean. *¿Crisis de la planificación socialista?*, trad. Rebeca Lozada, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 249.

<sup>9</sup> Vid. Waterston, Albert. *Planificación del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 70.

<sup>10</sup> Vid. Meier, Gerald y Baldwin, Robert. *Desarrollo económico*, Edit. Aguilar Madrid, 1964, p. 4.



ridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados.

Para esto, decíamos, requerimos de un proceso planificador integral en su ejecución en el que no se busque planificar por planificar, sino planificar en base a un objetivo que ya no puede ser el utilitarista de la economía liberal, con el que sólo se buscaba, siguiendo a Bentham: "lograr el mayor bienestar para el mayor número de personas", lo cual ha ocasionado en gran medida una economía de consumo, sino que tiene que ser un objetivo social y políticamente deseable por toda la nación o sociedad, o por lo menos, por las mayorías, las cuales al estar constituidas en los países de economía mixta por económicamente débiles; clases populares y grupos marginados, no pueden entender o comprender un desarrollo económico integral que no sea en beneficio de ellos, en la satisfacción de sus necesidades, en que se les garantice un pleno empleo y en que se les libere de sus preocupaciones contra los riesgos en la sociedad y contra la naturaleza.

Al ser los campesinos, junto con los obreros, aunque sin llegar a tener los niveles de bienestar de éstos, los que requieren notoriamente de más ayuda, y al constituir las grandes mayorías en los países de economía mixta, el meollo de los problemas del desarrollo vendrá a ser el aumento del empleo en el campo, de la producción y de la productividad en el mismo, destacando la necesidad de garantizar la producción de alimentos.

Es posible que este objetivo varíe en la medida que un país se vaya industrializando, o bien, que no sea exactamente el mismo en los países capitalistas o socialistas en relación a los países de economía mixta o del Tercer Mundo, como últimamente se les ha calificado, pero como principio de derecho económico, se puede manejar como válido. Las necesidades, los satisfactores, las estrategias y el marco económico y social pueden ser distintos, pero en general el objetivo es constante en los llamados países democráticos del mundo occidental y aun del oriental.

## D) *Planificación como acto jurídico*

Planificación y derechos individuales dentro del derecho económico no son términos antitéticos, como se ha pretendido argumentar por la corriente liberal, sobre todo si partimos de la existencia de un gobierno democrático.

No es necesario un gobierno centralizado o dictatorial para llevar a cabo la planificación, sino que también dentro de un proceso democrático, dando participación debida a los diversos sectores de la sociedad y constituyéndose el gobierno en lo que es, representante de las mayorías, es posible avanzar en la planificación nacional, siempre y cuando, a través de diversos mecanismos se permita exteriorizar que es aceptado por el pueblo, para estar en posibilidad de darle fuerza obligatoria en toda la sociedad y así garantizar su ejecución.

La planeación así entendida, viene a constituir una institución fundamental del derecho económico, a través de la cual se busca tener un punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados, para realizar cambios estructurales en la economía en busca de una sociedad más justa.

Esto ya no es una aspiración moral o ética, el derecho económico lo convierte en norma y lo incorpora al sistema jurídico de un país; por lo menos, ése es su objetivo.

En este aspecto, se está en contra de la doctrina de derecho administrativo, principalmente francesa,<sup>11</sup> que sostiene que el plan es un acto técnico y político, más no jurídico (G. Farjat, J. L. Quermonne, J. de Soto, J. Chevalier y otros), en tanto no contiene órdenes o prescripciones, sino sólo enuncian objetivos y prioridades, que se pueden considerar a lo sumo recomendaciones, dentro de una planificación "indicativa y flexible" y no obligatoria. Así las cosas, un plan se equipararía a una especie de expo-

<sup>11</sup> Vid. Laubadère, André. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, segunda ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1971, tomo II, vol. III, pp. 561-566; Laubadère, André. *Droit Publique Economique*, op. cit., pp. 328-338; y Farjat, Gérard. *Droit Economique*, op. cit., pp. 108-116.

sición de motivos o una declaración gubernamental de política económica o las aspiraciones económicas de un jefe de Estado.

Es más, se ha llegado a negar la vinculación obligatoria del mismo Estado en relación al plan que formula, pues se dice que concluir en sentido contrario le daría rigidez, al no poderlo modificar o flexibilizar, además de que no existe sanción por su incumplimiento y que se pueden expedir leyes que no se ajusten al plan sin incurrir por ello en responsabilidad.

Dentro de estas corrientes, no debemos dejar de destacar los intentos de André de Laubadère, de querer reconocer al plan en el derecho público como un acto jurídico *sui generis*, que produce ciertos efectos jurídicos para el Estado, por lo menos en algunos países, además de que se están haciendo esfuerzos en la jurisprudencia de dichas naciones, para determinar las consecuencias en el aspecto contencioso, en el principio de legalidad y la responsabilidad del poder público al no ajustarse a un plan. Estas consecuencias, nos sigue diciendo, no son las mismas que derivan de una ley o un reglamento, sin embargo, en base a ellas, es probable que la técnica de la planificación conducirá a una adecuación de la teoría de los actos jurídicos de la administración.

Las conclusiones a las que llega la doctrina francesa, además de que sólo se refieren al derecho positivo en Francia, por lo que no se les puede dar el carácter de principio general de derecho, como se ha pretendido, se explican, mas no se justifican, en tanto que en dicho país se encuentra arraigado un individualismo, contenido en su Declaración de Derechos, y una educación que les hace ser menos estadistas que las demás democracias occidentales e inclinarse más por las corrientes solidaristas.

Para el derecho económico, el plan debe ser un acto jurídico en tanto sólo se justifica si produce ciertas consecuencias jurídicas para alcanzar el desarrollo económico deseado, pues ¿para qué sirve un plan si no son obligatorios los objetivos o metas a alcanzar, o no puede producir consecuencias de derecho?

Pero, no basta con poner de relieve la necesidad de considerar al plan como acto jurídico, ni limitarnos a decir que es *sui generis*, sino que atendiendo a su naturaleza y pretensión de ser un acto general, abstracto e impersonal, un acto-regla como diría León Duguit, tenemos que recurrir a la teoría de la ley.

### E) *Planificación en forma de ley*

Se insiste en que para ser obligatorio el plan se tiene que contar con la voluntad de los obligados o interesados, lo que ha dado origen a una planificación "concertada", consecuencia de una "economía concertada". Así nos dice Pierre Massé, el plan no triunfará más que siendo una obra colectiva, en cuya elaboración estuvieren asociados, directa o indirectamente, todos los ciudadanos. "De acuerdo con estos criterios, el plan no debe ser obra exclusiva del Estado y menos aún traducir los puntos de vista comunes de la administración y los patronos".<sup>12</sup> Sin embargo, se ha querido llevar al extremo esta postura, al señalar que sólo es aceptable el plan en los países democráticos occidentales, si se deja la posibilidad de negociarlo y contratarlo con las empresas y los particulares, o bien, si se deja a los mismos la posibilidad de no ajustarse al plan, caso en el cual ocasionaría que no se les otorgaran ciertos beneficios o incentivos y de que fuera más fuerte la carga tributaria u otras cargas sociales o económicas, dado el costo que le representa al país en su conjunto el que no se colabore en alcanzar metas y objetivos de interés público o social.

Esta postura extrema ha sido criticada, no sólo por llevar a un casuismo inadecuado sino porque en la práctica lleva a cierto fracaso. El casuismo ocasiona discrecionalidad y discriminación, así como arbitrariedad en la distribución de beneficios y un ocultamiento a la opinión pública del costo y las concesiones que se hacen en las

<sup>12</sup> *El plan o el antiazar*, 3a. ed., Nueva Colección Labor, Barcelona, 1973, p. 105.

negociaciones. Por otro lado, además de romper el principio de generalidad y objetividad, puede existir incumplimiento de parte de las empresas, pues a pesar de recibir incentivos y aceptar beneficios por la ejecución del plan, nada impide que apliquen sus planes particulares.<sup>13</sup>

Por nuestra parte, pensamos que el objetivo que se busca al considerar que el plan debe ser concertado, se alcanza al darle forma de ley, además de que el plan al ser una manifestación de la sociedad o nación, para producir consecuencias de derecho, requiere traducirse en ley.

Para que el plan se convierta en acto jurídico, independientemente de la forma de su elaboración y de la participación directa de los grupos o sectores en la misma, es necesario que se sujete al mismo procedimiento que se utiliza para expedir una ley, con lo que tendrá el carácter de general y norma obligatoria, además de que así se precisarán las distintas medidas que se requieran para su debida ejecución, a través del establecimiento de derechos y obligaciones recíprocos.

Para entender el alcance y significado de una ley tenemos que recurrir al concepto de democracia. La democracia puede ser directa o representativa. Los pueblos, en los países grandes, por lo menos más grandes que Suiza, que practica una democracia semidirecta, no pueden ejercer directamente los poderes, por lo que eligen sus representantes y a través de ellos se establece el marco jurídico de la sociedad en que viven. Se podría discutir hasta dónde la representación ha sido, en algunos casos, una fórmula maquiavélica inventada para hacer creer a los hombres que se gobiernan a sí mismos y hasta dónde se ha utilizado para crear un Estado con vida propia diferente a la nación o sociedad, lo que ha facilitado el arribo de las dictaduras y del fascismo. Sin embargo, en países como México, es una decisión política adoptada por el pueblo en su Constitución, buscándose que a través de la democracia como forma de vida, el Estado represente los intereses de la sociedad en su conjunto.

<sup>13</sup> Vid. Lutz, Vera. *Planificación central en una economía de mercado*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1972, pp. 75-76.

Con base en la representación, actúan los poderes del Estado y se vela por el interés público, que no puede ser el interés general constituido por el conjunto de intereses de los individuos que componen la sociedad, sino el conjunto de intereses de la sociedad considerada como tal. Así, el Estado sería la estructura de poder que crea la nación o sociedad, con el objetivo, entre otros, de promover o facilitar el bienestar de los hombres, teniendo la responsabilidad de promover el interés público, a través del crecimiento económico con eficiencia y equidad.

Al momento de expedirse el plan como ley, se encuentra representada la voluntad de las mayorías de la población y el interés general de la sociedad, así como en algunos países que tienen Cámara de Senadores, como es el caso de México, la voluntad de los Estados miembros de la Federación. Con lo cual, su carácter obligatorio queda justificado y, en principio, aceptado por la población, siempre y cuando no se desconozcan las decisiones político-sociales fundamentales contenidas en la Constitución del país. Así, el pueblo o la nación se convierte en órgano primario y el Parlamento o Congreso en órgano secundario.

Ahí está la planificación concertada, en tanto convenida y aceptada por la población al momento de tomar forma de ley, teniendo las características y las consecuencias de toda disposición jurídica. Cuando mucho, si existiera la necesidad de hacer más explícita la presencia de la voluntad general, se podría recurrir en algunos países que lo aceptan, al referéndum o a la iniciativa popular.

El que tome forma de ley no implica necesariamente rigidez, sino que la misma flexibilidad que se requiere puede existir, pero sujeta a un procedimiento, con lo que se garantiza seguridad jurídica. Hemos de destacar que hasta en los planes de países socialistas existe flexibilidad, sólo requiriendo un esfuerzo mayor, en virtud de que todos sus elementos son solidarios.

En esa misma ley se podrían hacer explícitas algunas sanciones por incumplimiento, los compromisos del poder público y de los principales responsables de la actividad económica en los sectores privado y social, así como la for-

ma de ejecución del plan de desarrollo y el papel que pudiera tener el órgano jurisdiccional en caso de controversias con motivo de la indebida aplicación del plan u omisión de su ejecución.

En esa ley, la posibilidad de establecer obligaciones jurídicas a los particulares, tanto en México como en gran parte de los países de economía mixta, derivaría de una reforma o adición a la Constitución que así lo previera, o dentro de los textos actuales se desprendería de dos principios: a) Que para ejercer el comercio y la industria se requiere que sea lícito, o sea, que no contravenga una ley, como la que se expediría, y de que no se ofendan los derechos de la sociedad, lo cual ocurriría si no se cumple con el plan que emana de ella; b) La posibilidad de establecer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público.

Otra alternativa, sólo justificable mientras se llega a lo anterior, sería que se precisaran cuáles serían las garantías jurídicas para la colaboración económica-social, como inversiones públicas, y los incentivos o beneficios que tendrían las instituciones privadas o sociales que cumplieran con los objetivos contenidos en el plan, dejando sin ninguna situación de beneficio que el Estado pueda otorgar, sino sujeto a las cargas normales, a las entidades que no participen en el plan.

En México ha existido un intento fallido de expedir una ley en la materia, nos referimos a la Ley sobre Planeación General de la República de 12 de julio de 1930, por medio de la cual se buscaba la formación del "Plano Nacional de México". Sin embargo, aunque no llegó a materializarse en ningún plan o política, es de señalarse que no lo expidió el Poder Legislativo sino el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y que no se precisó ningún objetivo social, pues pretendía principalmente levantar un inventario de los recursos del país para "coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno" (artículo 1o.). Por estas razones no lo podemos considerar un precedente del derecho económico mexicano.

Además, dentro de nuestro sistema jurídico, es necesario que previamente se adicione la Constitución, para poder expedir una ley de planeación.

## 2. Presupuesto programático de la nación

Cualquier plan en sí, implica un programa y trae como consecuencia un presupuesto. Al tener precisos los objetivos a alcanzar en el plan y la voluntad de llevarlo a cabo, la programación, según Koopmans, sería *la utilización óptima de medios limitados con vista a fines deseados*.<sup>14</sup> A su vez, el plan y programa se necesitan transformar en un presupuesto programático de la nación, para así poderse aplicar en un tiempo determinado.

*El presupuesto programático de la nación es la expresión jurídica de la planificación del desarrollo en todo un país, referida a un periodo determinado.*

La conversión de un plan de desarrollo en una serie de presupuestos, es la más importante etapa del proceso planificador. El presupuesto se convierte así en un programa de acción y en cierta forma la réplica financiera del plan.

El presupuesto programático en la actualidad sólo puede entenderse como una parte del proceso planificador. Los planes de largo y mediano plazo, deben ser ejecutados en el corto plazo, a través de programas específicos de acción inmediata, por lo que el "presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizar en el futuro inmediato".<sup>15</sup> Así, el presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada.

El presupuesto lo entendemos programático en tanto intenta clasificar las operaciones presupuestarias sobre bases de funciones, programas, proyectos y por actividades, así como crear mecanismos que permitan medir los resultados logrados en términos físicos y financieros. Por lo tanto, es una secuencia congruente entre objetivos, metas

<sup>14</sup> Cif. Maseé, Pierre. *Op. cit.*, p. 53.

<sup>15</sup> Martner, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 63.



o acciones; la movilización de recursos asociados; la utilización de instrumentos administrativos y legales orientados a su cumplimiento, así como la definición de los responsables de su ejecución.

### A) *Presupuestación y derecho económico*

El presupuesto hasta antes del surgimiento del derecho económico, era una parte del derecho administrativo o más correctamente del derecho financiero, el cual, formando parte del derecho público, se ocupa en general de la hacienda pública. Dentro de esta concepción tradicional, el presupuesto se reducía al “documento jurídico y contable en el que se encuentran los ingresos y gastos del Estado en su cuantía por el periodo de un año”.<sup>16</sup>

En esta postura, el presupuesto resultaba la consecuencia de la recaudación hecha por el Estado, buscándose un equilibrio en la gestión y el reparto de los medios económicos que hacen posible la vida de los entes públicos. El extremo a que se había llegado en esta concepción consistía en la posibilidad de establecer impuestos cuya recaudación se destinaba a gastos públicos específicos.

Se llegó incluso a sostener que el presupuesto era un acto típicamente administrativo, en tanto que era una ordenación económica afecta a una gestión (Carlos García Oviedo), o un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo anual.

El presupuesto entendido como un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y de los gastos públicos, servía para dos finalidades: como ayuda para formular y ejecutar programas de ingresos y gastos públicos y en segundo lugar, para permitir que los parlamentos o congresos controlasen y vigilarasen la actividad financiera del Estado.

En esa forma entendido el presupuesto, sería derecho financiero o administrativo, pero a partir de que desborda

<sup>16</sup> Grizioti, Benvenuto. *Principio de política, derecho y ciencia de la Hacienda*, trad. Miguel Jiménez de Cisneros, 2a. ed., Editorial Reus, Madrid, 1958, p. 538.

al sector público o gubernamental y de que se vincula con la planeación de todo un país orientada a objetivos sociales, empieza a formar parte del derecho económico. Los especialistas financieros se dieron cuenta del cambio desde hace tiempo, pero no pudieron o no quisieron destacar la trascendencia del mismo, ya que desbordaba los principios del derecho administrativo o financiero tradicionales.

Así las cosas, el presupuesto ya no puede ser elaborado a partir de los ingresos obtenidos por un Estado, sino que la tarea de presupuestar debe vincularse con la planeación general del país, para que con base en ella se determine después, cuál puede ser la mejor forma de su financiamiento y cuáles son los ingresos que debe obtener el Estado, así como cuál puede ser la participación de los sectores privado y social.

Esta diferencia no es sólo cronológica, sino de fondo y de principios, pues implica una revolución en la materia, que ha ocasionado el surgimiento de una institución, que formando parte del derecho económico se convierte en un instrumento de acción directa sobre la economía para alcanzar una justicia o equidad en el sistema.

Debe quedar claro que no negamos que en el presupuesto programático de la nación se conservan ciertos aspectos de derecho administrativo, como son los gastos del aparato estatal para proporcionar ciertos servicios públicos y la defensa nacional. Sin embargo, el presupuesto en su esencia y en su conjunto debe considerarse en una gran parte como derecho económico, por sus finalidades sociales.

En la concepción de sir William Beveridge, creador de la seguridad social, siguiendo a Keynes, se destacaba que el presupuesto es un instrumento al servicio de la política económica, por lo que, "utilizado para obtener el empleo completo de la mano de obra, deja de ser observado desde el punto de vista de las finanzas públicas, para serlo como medio de una política social".<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Cit. Durand, Paul. *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Librairie Dalloz, Paris, 1953, p. 551.

## B) *Características del presupuesto programático de la nación*

Lo anterior modifica en parte las características generales del presupuesto de gastos que le daba el derecho administrativo o financiero, como han sido tradicionalmente: el equilibrio presupuestal, el principio de anualidad, el de unidad, el de universalidad y el de no afectación de recursos; toda vez que el presupuesto de la nación debe verse en función del proceso de planeación y no en función sólo de los ingresos tributarios y de la gestión del Estado.

Así, estas características generales han sido variadas o modalizadas por el derecho económico, de la siguiente manera:

a) El equilibrio presupuestal que como dogma financiero sostiene la doctrina clásica, consiste en que los recursos previstos deben compensar exactamente los gastos presupuestados del gobierno.

Sin embargo, a partir de las teorías de Keynes, esta tesis ha sido poco a poco abandonada. Para los keynesianos se debe partir de la necesidad de la intervención del Estado, para crear un regulador de la actividad económica, por lo que el presupuesto no se puede concebir como neutral. El Estado puede mejorar el medio, pero con un programa propio y una dinámica interna de su propio quehacer.

Keynes, por ejemplo, auspicia en ciertos casos, el método de aumentar los gastos públicos, dejando invariables los impuestos. Tal política aspira a incrementar la inversión a través del gasto de entidades de los sectores privado y social, más el gasto estatal financiado con préstamos. Dentro de la teoría clásica, esto se criticaba en tanto ocasionaba un "desequilibrio presupuestal", al producir un déficit; no obstante lo cual, se pudo constatar que dicho déficit se puede convertir en una forma de asegurar la expansión económica en un periodo de paro y en la mejor manera de alcanzar el "pleno empleo", sirviendo con ello para reanimar una economía de depresión.

En la actualidad, lejos de preocuparse el derecho económico del equilibrio contable entre ingresos y gastos del presupuesto, se preocupa del equilibrio general de la vida económica y social.

No pretendemos sostener que los presupuestos sean deficitarios para ser derecho económico, ya que estamos conscientes que hay límites a los déficits sistemáticos,<sup>18</sup> sino que el presupuesto, de financiero se ha convertido en un presupuesto programático de la nación, en tanto que no se limita desde un punto de vista estático, a enunciar gastos públicos, sino que dentro de una concepción esencialmente dinámica, da las bases para una serie de acciones de los sectores público, privado y social, conforme a una planeación y contemplando a la economía del país en su conjunto.

b) También el principio de anualidad, que proviene desde el siglo XVII por influencia de prácticas británicas, sufre modificaciones importantes, en el presupuesto programático de la nación, al dejar la posibilidad de sistemas presupuestarios que cubran un periodo prolongado de tiempo (presupuestos cíclicos). Esto no es totalmente nuevo, pues aun dentro del principio de la anualidad, de conformidad con los tradicionales presupuestos de gastos del gobierno, se comprometen gastos futuros o que exceden del año calendario.

Sin embargo, lo que se quiere poner en evidencia por el derecho económico es que el presupuesto no debe necesariamente limitarse en sus previsiones a un periodo anual, pues el objetivo prioritario es que se relacione con la evolución económica cíclica, creando una solidaridad entre los presupuestos anuales sucesivos. Así, los excedentes producidos en los periodos de prosperidad son aprovechados en los de depresión, así como también los gastos postergados en las crisis pueden ser efectuados en las épocas de bonanza.

<sup>18</sup> Vid. Duverger, Maurice. *Hacienda pública*, Editorial Bosch, Barcelona, 1968, p. 200.

Lo anterior, sería parte de una estrategia global del desarrollo económico, no como marcha hacia la abundancia, sino para la construcción de una sociedad más justa.

### C) *Presupuesto en forma de ley*

Hemos destacado que uno de los objetivos del derecho económico, es convertir el plan en un presupuesto programático de la nación, por lo que éste, como consecuencia, al igual que el plan, debe ser legal y obligatorio.

Sobre el particular, es importante señalar que no estamos de acuerdo con las tesis de los especialistas en derecho financiero, quienes siguiendo a Giuliani Fonrouge<sup>19</sup> consideran que en los países capitalistas o de economía mixta, el "presupuesto económico", que nosotros denominamos presupuesto programático de la nación, no es un "presupuesto", sino sólo una "cuenta nacional" que facilita la administración de recursos, pues no constituye un acto legal y obligatorio, sino sólo un instrumento de orientación, "indicativo" dirían los franceses, llegando a la afirmación de que no sustituye al tradicional presupuesto de gastos del gobierno, sino que sólo lo complementa.

En contra de los principales juristas del derecho administrativo francés, alemán y latinoamericano, que han sostenido la tesis desprendida de las teorías de Gastón Jèze,<sup>20</sup> de que el presupuesto de gastos es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo, en tanto es un programa del Poder Ejecutivo, que el Poder Legislativo sólo aprueba o autoriza, se debe señalar que para el derecho económico, el presupuesto programático de la nación, sólo puede ser entendido como una regla del derecho, tanto formal como materialmente, por las siguientes razones fundamentales:

— Permitirá dar eficacia jurídica a la planeación al es-

<sup>19</sup> *Derecho financiero*, 2a. ed., Editorial Depalma, 1973, vol. 1, p. 128.

<sup>20</sup> *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6a. ed., Edit. Giard, Paris, 1922, p. 22.

tablecer normas sobre derechos y obligaciones en los sectores público, privado y social.

- Reafirma la esencia de la democracia y del régimen representativo, al permitir que la representación popular apruebe o sancione el plan, programa y presupuesto económico.
- Garantiza un equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por tanto, el presupuesto programático de la nación, conforme al plan de desarrollo económico y social, al ser emitidos por el Poder Legislativo de un país, se convierten en parte del sistema jurídico, teniendo al igual que el plan, el carácter de norma de derecho.

Por lo que se refiere al caso de México, las reformas de los artículos 65, fracción II y 74, fracción IV, de la Constitución Política, efectuadas en 1977, para resolver la contradicción de sus textos, en el sentido de si correspondía al Congreso de la Unión aprobar el presupuesto o era una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y que se decidió por esta última alternativa, en virtud de que como se decía en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, el "control financiero de la administración pública, toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular". En el supuesto de que se decidiera incorporar a nuestro sistema jurídico el presupuesto programático de la nación, vinculado al plan, se requeriría replantear la cuestión anterior, pues para poder ser ley formal y materialmente, se requiere de la aprobación de las dos Cámaras, en tanto constituyen el Congreso de la Unión o Poder Legislativo.