



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

E.N.E.P.

ACATLAN

ASPECTOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO  
DE EGRESOS DE LA FEDERACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

*Enrique Miguel Carmona Schulz*

M-0016190



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

DEDICO ESTA TESIS:

LIC. JUAN SALDAÑA ROSSEL

Por su manifiesta preocupación  
para encontrar por los caminos  
de la legalidad, Derecho y el  
perfeccionamiento de nuestra -  
democracia.

A MI PADRE

LIC. JUAN CARMONA Y ALVAREZ

Quien me ha brindado su apoyo en todas las actividades que he emprendido para mi formación como profesionista y como hombre.

A MI MADRE

SRA. MA. ELENA S. DE CARMONA

Porque sus hijos hemos sido la preocupación primera de su vida.

A MI QUERIDA ESPOSA  
ARACELI

Que entusiastamente ha sabido  
sacrificar horas de jus-  
to esparcimiento alentándome  
para dedicar mi esfuerzo  
a ésta tesis.

A MI HIJITA  
RAABSEPPS

Con el inmenso amor que le  
tengo, quien me motivó con  
su inocencia.

A MI HERMANA

ADRIANA

Con mi extensa gratitud, por haberme apoyado y motivado - para poder terminar mi carrera.

A MIS DEMAS HERMANOS

JUAN, ERNESTO Y ROSITA

TIOS Y AMIGOS.

Por la confianza que depositaron en mí.

---

A MI ABUELITA:

ENRIQUETA VDA DE SCHULZ.

Por el inmenso cariño y la fé  
que siempre me ha tenido.

---

AL LIC. RENE MONTESANO J.

Con mi agradecimiento sincero,  
por haber tomado el papel de -  
asesor y fino amigo.

AL LIC. JORGE M. YAÑEZ,  
AL LIC. LUIS A. CARCAMO,  
SRA. ESPERANZA A. DE SUAREZ Y  
SRA. ROSA R. DE GARCIA L.

Quienes me han distinguido con  
su amistad apoyo y confianza.



I N D I C E .

CAPITULO PRIMERO  
NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO

	Página
DEFINICION DEL PRESUPUESTO-----	1.
FORMA ADMINISTRATIVA-----	3
FORMA FUNCIONAL O ECONOMICA-----	5
PRESUPUESTO EN CUENTA DOBLE-----	11
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS-----	17

CAPITULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO  
DEL PRESUPUESTO

PRINCIPIOS DE CARACTER SUSTANCIAL

DEL PRESUPUESTO-----	23
LA TEORIA CLASICA Y LA TEORIA MODERNA-----	28
FUNDAMENTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO-----	42
PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD-----	46

CAPITULO TERCERO  
ANALISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA  
EN MATERIA PRESUPUESTAL

CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO-----	49
NATURALEZA Y EFECTOS JURIDICOS-----	54
APROBACION POR EL PODER LEGISLATIVO-----	61
LEY DE PRESUPUESTO-----	72

M-0018190

CAPITULO CUARTO	Página
EFECTOS ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO	
INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-----	82
LAS FINANZAS PUBLICAS-----	92
INGRESO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA-----	95
GASTO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA-----	98
DEUDA PUBLICA EN MATERIA ECONOMICA-----	100
CONCLUSIONES-----	103
BIBLIOGRAFIA-----	110

## C A P I T U L O   I

### NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO

- A).- DEFINICION DEL PRESUPUESTO
- B).- FORMA ADMINISTRATIVA
- C).- FORMA FUNCIONAL O ECONOMICA
- D).- EN CUENTA DOBLE
- E).- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

## C A P I T U L O    I

### NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.

- A).- DEFINICION DEL PRESUPUESTO
- B).- FORMA ADMINISTRATIVA
- C).- FORMA FUNCIONAL O ECONOMICA
- D).- EN CUENTA DOBLE
- E).- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

#### A).- DEFINICION DEL PRESUPUESTO.

En la mayoría de aquellos países que están en proceso de desarrollo, el Estado extiende su tipo de intervención en Materia Económica, ampliando --- principalmente el ámbito de las finanzas públicas y de la política fiscal. Como consecuencia, la acción del Estado en éste campo, ya no circunscribe a las operaciones de los gobiernos tradicionales, sino que, además de ampliar éstas acciones, se manifiesta que a través de la creación y funcionamiento de numerosas entidades (Organismos descentralizados y Empresas Estatales), que junto con el Gobierno o Gobiernos tradicionales constituyen lo que se denomina Sector Público; con la Constitución de 1917, se viene a reafirmar el Sistema Federal en México, establecido el 1857, con tres niveles de Gobierno y que son los siguientes: (El Estado Federal) El Gobierno Federal; El Gobierno de los Estados y Territorios; y El Gobierno de los Municipios; éstas tres entidades que incluyen el Gobierno del D.F. y Departamento Central, forman lo que de ahora en adelan

te se llamará "SUBSECTOR GOBIERNO", una vez hecho éste análisis, pasaremos a hablar de lo que es el Presupuesto.

Ya vimos, como se vinculan las tres formas de Gobierno que se traducen en: El Estatal, El Constitucional o Federal, Los Gobiernos de los Municipios y Estados, y Entidades Federativas que están dentro del pacto Federal.

Con éste término, vamos a denominar a la planeación previa de los gastos de Ingresos del Sector Público para un período determinado, llamado "Ejercicio Fiscal" y que es generalmente de un año; desde el punto de vista Jurídico, gastos a ingresos públicos formulado y sancionado en la forma establecida por la legislación del país "mientras que en el ángulo Económico diremos, que es el Programa de trabajo que el Estado se propone realizar" (1). Una vez que ha sido definido el Presupuesto, diremos que el Gobierno Federal es un "Documento pormenorizado de los Egresos proyectados que pretende las cantidades asignadas por objeto específico del gasto, y se presenta resumido en su exposición por motivo, en cuatro formas o clasificaciones" (2) y que son:

La Administrativa, la Económica o Fun--

(1) SERGIO F. DE LA GARZA DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Pág. 7

(2) OP. CIT. Pág. 9

cional, el Presupuesto por Partidas y el último que es la Cuenta Doble. En temas posteriores pasaremos nosotros a analizar cada una de estas ramas en que se divide el Presupuesto; por ahora, vamos a decir que la planeación que el Estado lleva a cabo de la distribución de los Ingresos va a distribuir correctamente en cada rama y en cada campo el Gasto Público.

B.- FORMA ADMINISTRATIVA.-

Analizando el tema que vamos a desarrollar diremos, que la forma Administrativa del Presupuesto, se basa al ciclo presupuestal que la Constitución ordena a nuestro país y que se inicia con las actividades de la S.H.C.P., y que tienden a la preparación de todos los proyectos del presupuesto de egresos y así mismo a la ley de Ingresos de Federación. Como veremos, antes del 31 de junio de cada año, las Secretarías y departamentos del Estado, tienen la obligación de enviar a la S.H.C.P., todas las observaciones así como las modificaciones al presupuesto vigente. La S.H.C.P., a su vez hace del conocimiento de las otras dependencias, la aceptación ó el rechazo de las codificaciones que se pretendieron hacer, de tal manera que el límite presupuestal para cada dependencia tiene la obligación de presentar proyectos preliminares de egresos a la susodicha S.H.C.P., ésta elaborará los dictámenes sobre los presupuestos preliminares junto con la Ley de Ingresos, serán sometidos a la consideración del Presidente de la República para su aprobación. Una vez que han sido aprobados los documentos, quedarán listos para ser enviados al Poder Legislativo.

La Ley de Ingresos de la Federación, es un auxiliar muy importante para la distribución del -- presupuesto, debe ser aprobada por ambas Cámaras, en -- tanto que la aprobación del presupuesto de Egresos, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; por lo general la estimación de los ingresos contenida en la -- Ley respectiva y de los egresos consignados en el presu -- puesto, resulta sensiblemente inferior a los ingresos -- y gastos efectivamente obtenidos y ejercidos.

Transcribiendo del libro del Maestro Die -- go López Rosado, del Texto Universitario, 4a. Edición, página 430, diremos que "el H. Congreso debate y estu -- dia la Cuenta pública, al iniciar el período de cesio -- nes del ejercicio siguiente. Para la revisión de este -- documento, el Poder Legislativo dispone de un organismo técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, con la discusión y aprobación de la Cuenta Pública, se cierra el ciclo presupuestal que comenzó dos años atrás" (3).

Como podemos apreciar se agrupa un com -- plejo sistema burocrático, se puede decir hasta cierto punto; porque la burocracia depende de la Administra -- ción Pública.

Vemos que el sistema del Presupuesto Ad -- ministrativo, no es más que el procedimiento que se si --

(3) DIEGO LOPEZ ROSADO PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO  
Texto Universitario. Pág. 430

que, desde el informe que rinde la Secretaría del Estado a la S.H.C.P. de los proyectos de presupuesto que -- tienen para su ciclo de el año posterior.

Una vez que se haya llevado a cabo y a-- probado por la S.H.C.P., éste pasa a ser aprobado a su vez por el Presidente de la República, ya que él lo va a enviar directamente a la Cámara de Diputados o sea al Poder Legislativo, para su aprobación y estudio.

C).- FORMA FUNCIONAL O ECONOMICA.

Hemos llevado a cabo un análisis del cri terio Administrativo o Institucional de lo que es el -- presupuesto; también vimos que ésta clasificación que - ha sido tradicional en México en los presupuestos de e- gresos de la Federación, clasifica los gastos según las Dependencias del Ejecutivo, del Poder Judicial y del Po- der Legislativo y para cada una de las Entidades decen- tralizadas, sujetas al control presupuestario. Esta cla- sificación resulta del estudio que hemos realizado con anterioridad.

Pasaremos ahora, a analizar lo que es el criterio Económico o Funcional, y diremos que de acuer- do con un criterio funcional o económico, podremos dis- tinguir entre gastos Corrientes ó de Administración y - Gastos de Capital o de Inversión.

Los Gastos Corrientes ó de Administra---



ción, son los destinados a aquella tarea de sostener el costo directo de lo que es la Administración Pública.

Los Gastos de Capital o de Inversión, -- son los destinados a Incrementar la tasa de desarrollo económico del país.

Como veremos, se desprende de éstos dos partes en que hemos dividido nuestro estudio, una clasificación que está reconocida en el mensaje presidencial de Iniciativa de Presupuesto, que rigió en los años fiscales de 1976, en donde los primeros ascienden a - - - 250,672,000.00 millones de pesos, y los segundos a - - - 93,000,023.00 millones de pesos. Para este estudio, di-remos que el criterio económico ó funcional, como ya se dijo, se divide en gastos corrientes de Administración, y gastos de Capital e Inversión.

El primero, sostiene los costos directos de la Administración Pública, es decir todo el sistema burocrático del Gobierno Federal, está dentro del gasto de la Administración Pública, así como las obras, encontraremos también servicios personales, compras de

para administración, servicios generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento y conservación obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelaciones de previo.

Como se verá las transferencias corrientes así como los gastos e intereses de la deuda, constituyen el Gasto Corriente; las transferencias para inver

siones del capital de inversión y de los que se ven en los puntos 5 y 6 integran la inversión física, el punto 7 incluye la inversión financiera; el punto 8 trata de erogaciones condicionadas a un ingreso imprevisto, y el último incluye la amortización de la deuda pública.

En la clasificación que vemos y que la -- fuente es la S.H.C.P., se definen los gastos de transferencia, como las asignaciones presupuestarias que el Gobierno Federal transfiere mediante ayudas o subsidios -- que él otorga a otros sectores públicos o privados, con el único objeto de redistribuir el Ingreso Nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de población de esos recursos y para fomentar actividades culturales y económicas.

Ahora pasaremos a analizar la segunda parte y que en el presupuesto que se determina a aumentar -- la tasa del desarrollo económico, y diremos que también se subclasifica de la siguiente manera, lo vamos a clasificar en grupos:

- 1º-Comunicaciones y transportes.
- 2º-Fomento y conservación de recursos naturales y renovables.
- 3º-Fomento de promoción y reglamentación Industrial y Comercial.
- 4º-Servicios Sociales y Culturales.
- 5º-Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios.
- 6º-Bienestar y Seguridad Social.
- 7º-Ejército, Armada y Servicios Militares

8º- Administración General

9º- Deuda Pública.

Como vemos, se desprende que de ésta -- clasificación se sigue su productividad e improductividad, lo que nos va a traer resultados de desarrollo -- económico por medio de la inversión presupuestaria, o sea, los que persiguen el aumento de la riqueza en favor del ente público o de la economía en general, y -- que van a ser para contribuir a la construcción de ferrocarriles, de carreteras, de presas, que crean nuevas fuentes de trabajo. Y los segundos, que deben ser preferentemente indirectamente productivos, corresponden a los destinados a asegurar el orden público.

Hemos visto que la esfera que se causa en los Estados Federales y con organismos municipales, como México ésta conformado en su manera administrativa y en su forma de gobierno. Deben distinguirse los gastos del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios, puesto que de los tres tipos de entes públicos, tienen actividad financiera y realizan gastos. Vamos a ver que estos gastos pueden distinguirse en Interiores, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente, es decir, dentro del mismo Estado en que está ubicado, puede ser Sonora, Chihuahua, Colima, etc etc.

Cuando se realiza fuera de su territorio, éstos últimos pueden realizarse a favor del pro--

pio país, como el sostenimiento de los servicios diplomáticos y consulares o en beneficio de otros países como el famoso Plan de Marshall, el Gobierno de los Estados Unidos en la época del Presidente Truman.

De acuerdo con este criterio, como dijimos anteriormente, se clasifican los gastos en ORDINARIOS y EXTRAORDINARIOS, todo esto, es dentro del régimen del criterio Económico o Funcional. De acuerdo con estos criterios, diremos que tienden a ser ORDINARIOS, AQUELLOS QUE SE REPITEN DE UNA MANERA REGULAR, CONSTANTE O PERIODICA, LOS IMPREVISTOS O IRREGULARES QUE SE ORIGINAN DE UNA SOLA VEZ, ya sea que reaparezcan -- sin periodicidad o en la clasificación que veremos posteriormente en la Ley Orgánica del Presupuesto y la presentación funcional que envía el Presidente de la Cámara de Diputados, se llaman EROGACIONES ESPECIALES O -- EROGACIONES ADICIONALES A LOS GASTOS EXTRAORDINARIOS.

Veremos también, que por la materia que se destina la dotación del gasto es otro punto de vista Económico o Funcional, y diremos que se distinguen los gastos del personal y de los materiales; los gastos de PERSONAL SON, LOS QUE SE ORIGINAN A LA RETRIBUCION DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS, es decir SU SALARIO.

LOS GASTOS DE MATERIAL, SON LOS QUE ORIGINAN LA ADQUISICION DE BIENES REQUERIDOS O DEL ENTE PUBLICO, PARA SU CONSUMO O UTILIZACION, o sea, ESCRITORIOS, PLUMAS, LAPICES, ETC...

Otras clasificaciones, pués el gasto se puede clasificar DIRECTAMENTE E INDIRECTAMENTE, así -- pués diremos "QUE LOS DIRECTOS SON RECUPERABLES, COMO LA CONSTRUCCION DE UNA AUTOPISTA, UN AEROPUERTO, CUYOS COSTOS SE RECUPERAN CON LA CUOTAS DE LOS USUARIOS Y NO RECUPERABLES, INDIRECTAMENTE COMO LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS ESCOLARES" (4), porque con el uso se van a deteriorar.

Por último hablaremos de los gastos DIRECTOS, SON AQUELLOS QUE REALIZA DIRECTAMENTE EL GOBIERNO, mientras que los INDIRECTOS, SON LOS QUE EFECTUAN LAS ORGANIZACIONES DECENTRALIZADAS Y LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Del libro de Diego G. López Rosado, de la página 441, del Texto Universitario, se transcribe a la letra lo siguiente:

"El Gasto Público se puede clasificar, en primer lugar, desde el punto de vista Administrativo, o sea, por cada una de las Dependencias Gubernamentales y Organizaciones Decentralizadas. Otras entre las que se hace con niveles de Gobierno, es decir, Gobierno Federal, Estados y Territorios, Municipios y Organizaciones Decentralizadas y Empresas de Participación Estatal; sin embargo la clasificación más importante, es la Económica que entre los gastos del Sector

Público son: GASTO CORRIENTE Y GASTOS DE CAPITAL.

GASTO CORRIENTE, SON AQUELLAS EROGACIONES QUE NO AUMENTAN LOS ACTIVOS FISICOS O FINANCIEROS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO O DE LA NACION, ya que se refieren por tanto a los Gastos en Bienes y Servicios -- que se consumen durante el ejercicio, o sea los destinados a cumplir con las funciones Administrativas de las Entidades del Sector Público, además de los Gastos por los cuáles no se recibe contraprestación alguna, como -- en el caso de las Transferencias por contraposición" (5)

GASTOS DE CAPITAL: Son Aquellos, que AUMENTAN LOS ACTIVOS FISICOS O FINANCIEROS DEL SECTOR PUBLICO.

D).- EL PRESUPUESTO EN CUENTA DOBLE.

Del análisis que hemos venido realizando, diremos que el Presupuesto Federal, ES UN DOCUMENTO POR-MENORIZADO DE LOS EGRESOS PROYECTADOS QUE COMPRENDEN LAS CANTIDADES ASIGNADAS POR OBJETO ESPECIFICO DEL GASTO, Y SE PRESENTA RESUMIDO EN SU EXPOSICION DE MOTIVOS DE CUATRO FORMAS DE CLASIFICACIONES.

Nos toca ahora ver la clasificación que engloba también la CUENTA DOBLE, que fué a partir del año de 1954 a 1955, cuando se adoptó la clasificación ECO

NOMICA O FUNCIONAL, respectivamente. Y en 1957, apareció por primera vez la clasificación en CUENTA DOBLE y que es también, UNA CLASIFICACION ECONOMICA de los Gastos e Ingresos presupuestales de la Federación. Así vemos que a partir de 1965 los gastos de los principales Organismos Decentralizados y Empresas de Participación Estatal, vienen a quedar sometidas al procedimiento presupuestal federal, esto es, que los egresos y la recaudación y erogaciones de los mismos, se hace a través de la Tesorería de la Federación.

Anteriormente los presupuestos de estos organismos tendían a ser manejados con autonomía respecto a las autoridades federales. El ciclo presupuestal del país se viene a iniciar con las actividades de la S.H.C.P., además el control Legislativo inicial sobre el presupuesto exigió una supervisión activa y contable permanente, tanto en los ingresos como los gastos que corren a cargo de la Contaduría de la Federación.

Ahora bien, sabido es que al llamarse Presupuesto en CUENTA DOBLE, van a tener que verse por necesidad tanto los ingresos como los egresos de la Nación, y diremos que a partir de los años que expusimos con anterioridad 1954, 1955, 1957 a 1963, se advirtió un leve descenso en el porcentaje de los ingresos federales pero en 1967 recuperó su mismo nivel para caer en 1970.

También veremos que la Constitución, dispone que la Federación podrá legislar en materia de Comercio Exterior sobre aprovechamientos y explotaciones de recursos naturales, sobre las instituciones de Crédi-

to y Sociedades de Seguro; sobre servicios públicos, con cesionados que establecen impuestos especiales para gasolina y otros derivados, fermentaciones, explotación forestal, y producción y consumo de todo lo que causa impuesto, que establece que las entidades federativas y los municipios deben participar con cierto porcentaje en el rendimiento en estos impuestos especiales.

Ahora como vemos, vamos a encontrar la importancia esencial en los Ingresos de la Federación para el Presupuesto en CUENTA DOBLE, en el Impuesto. El Impuesto va a ser la parte esencial para recobrar los ingresos necesarios y para que pueda el Estado o el Gobierno Federal, destinarlos fundamentalmente a obras de infraestructura y Gastos Administrativos, y que actualmente a través del Sector Paraestatal se realizan obras de infraestructura y de Bienes y Servicios, que se requieren para conseguir cambiar la Estructura productiva del país y para combatirla en elaboradora de Bienes Manufacturados.

Ahora bien, vamos a hacer nosotros una evaluación de lo que son los Ingresos y los Egresos del Gobierno Federal y diremos: que hay Ingresos CORRIENTES Y EGRESOS CORRIENTES; que hay Superavit en Cuenta Corriente, Ingresos de Capital, Egresos de Capital, Déficit Financiero, Amortización de la Deuda y Colocación de Empréstitos.

"Como podemos ver, se va a observar en el Estado Financiero de que hablamos anteriormente, de-



tecaremos un Superávit en Cuenta Corriente, y un Déficit sumamente elevado en Cuentas de Capital, también veremos los gastos corrientes que son todavía elevados y característicos de la estructura de nuestra economía en donde el aparato Administrativo es poco ágil, más en todo esto se advierte, una reducción de la influencia del gasto Administrativo, sueldos y salarios, compras de Bienes y Servicios Generales, etc..., cuya participación en el total de gastos corrientes se abatió del 62% en 1960 al 1973 el 46.6%, ya con el nuevo régimen de presupuesto programado y además veremos también que una constancia en lo correspondiente a las transferencias corrientes y a las instituciones de Seguridad Social, F.F.C.C. y otras entidades descentralizadas que en todos los años de la década absorvieron alrededor de la 3a. parte del total del gasto corriente. (6)

A éste respecto el Gobierno Federal, puso en marcha un estudio para poder reestructurar la Administración Pública, cuyo propósito se divide en otros que son los de contrarrestar la tendencia a la alza de los gastos corrientes en general y hacer más fluido el aparato Burocrático con el fin de contar con un mecanismo Administrativo acorde con la estructura económica que se trata de dar al país.

Ahora, en cuanto a los Egresos de Capital se observa que representan un porcentaje muy importante

en comparación de los Ingresos Corrientes, lo que permite advertir que se está tratando en la medida de las posibilidades, de invertir en actividades productivas y de infraestructura especial y veremos también que le van a brindar atención al estudio de las inversiones de Capital, con el fin de lograr una Industria desarrollada, y sobre todo, con técnica más eficiente.

Como veremos también, el Subsector Paraestatal, incluye empresas dedicadas a actividades diversas; cuya finalidad consiste en cooperar al logro del desarrollo económico y social de nuestro país en los casos en que la Iniciativa Privada no concurre por la escases de utilidades y en donde su participación es marginal y se demanda mayor cantidad de satisfactores con determinadas condiciones de Calidad y Precios principalmente, se presenta la participación del Sector Público en su conjunto, durante los años de 1969, los Ingresos y Egresos reales del Subsector Paraestatal ascendieron a:

"Ingresos Corrientes:	38077 millones de pesos			
Egresos Corrientes:	32511	"	"	"
Superávit en Cuenta				
Corriente:	1-2 5566	"	"	"
Ingresos de Capital:	2070	"	"	"
Egresos de Capital:	8756	"	"	"
Déficit en Cuenta de				
Capital:	6686	"	"	"
Déficit o Superávit				
Financiero:	(3+6)1120"	"	"	"

Amortización de Deudas	6918	Millones de pesos
Colocación de Empréstitos	8501	" " "

De este cuadro que se está exponiendo, veremos que la inversión Pública en México no constituye una finalidad en sí misma, no se realizan obras Públicas con el único propósito de cumplir con una función de Estados, sino que se persigue por el contrario entre otros, los objetivos siguientes.

Podrían fortalecer la Economía Nacional mediante la construcción de obras que hagan posible el uso adecuado de los recursos naturales. También podrían establecerse bases para reestructurar una Economía Nacional cada vez más suficiente y mejor integrada" (7).

El impulso a las actividades productivas: atender mediante una acción coordinada y decisiva el control más estricto sobre las Dependencias de Gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; así veremos que podremos hacer un análisis extenso de los problemas que podríamos o que contaban poder mediante de la programación doble, coordinar el Gobierno Federal, la estructura de su economía a los gastos públicos en base a este tipo de presupuesto.

Ahora vemos nosotros que en la década de 1960 a 1970 el ritmo del crecimiento del producto interno bruto se acelera todavía una tasa media anual del --

7.1% en tanto que la población del país asentó a una tasa promedio del 3.4%. Como puede observarse, es notable el desarrollo económico durante este período que se programo por función doble.

#### E.- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Como hemos expuesto en temas anteriores - hemos elaborado un análisis del presupuesto por función administrativa, económica o funcional y por Cuenta Doble, ahora vamos a hacer un análisis de lo más novedoso que tenemos nosotros en materia presupuestaria, que es el presupuesto por programas, y veremos que es una modalidad muy reciente en cuanto a su presentación. Este tipo de presupuesto fué recomendado por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latino-Americano de Planeación Económica, y veremos que ésta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas.

El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados expresados en actividades físicas que se espera lograr.

La clasificación por programas es util -- sobre todo para fines de la planeación económica no solamente en lo que se refiere a la de la elaboración de los programas, sino también para poder llevar un control adecuado y obtener una evaluación de los costos ya que deben existir vínculos entre planes de desarrollo, presupuesto, contabilidad y control de las operaciones del -- Sector Público.

Así mismo, también podremos decir que fué en el año de 1971 en que el presupuesto se consideraba - en cierta forma como un punto de partida para el gasto público, ya a partir de 1972 se toma en cuenta los recursos de Crédito, indispensables para atender las inversiones, ó es decir, que el presupuesto muestra el marco de referencia dentro del cual se ejerce el gasto público, - y sus cifras vienen a constituir el límite; lo que provoca que las cifras de gasto programadas para 1972, no --- sean comprobables ni en términos absolutos ni relativos, con las presupuestadas en 1971, en el que se utilizó la antigua técnica.

Ahora bien, razonando que el presupuesto por programas va vinculado a la política económica, podremos decir que el Estado al ir interviniendo en la Economía Mexicana, crea planificación económica y por ende la política económica; trataremos de dar una definición de lo que es la planificación económica y también una definición de lo que es la política económica.

Vamos a entender por política económica - "aquella planeación que hace el Estado de la economía, - sea la intervención que él vaya teniendo para poder realizar una mejor distribución de los productos básicos de consumo o de los bienes de consumo natural que son explotados por la sociedad en que se vive" (8).

Una vez establecido lo que se entiende --

por política económica, pasaremos a realizar también - la definición de lo que es la planificación económica y diremos que: "La planificación económica, son los es tudios que realiza el Estado en su economía para poder lograr un mejor desarrollo, mediante la planificación y la planeación de programas que se llevan un determinado tiempo a realizar" (9).

Así veremos que, el Sector Público: cobró mayor importancia y que pudo influir con mayor decisión en la economía nacional y se volvió más compleja su administración; pero también comenzaron a surgir serios problemas que originaron el desperdicio de los recursos disponibles, lo que puso de manifiesto la necesidad de programas, sus actividades para evitar el - dispendio de las mismas.

Esto se va a lograr mediante la planeación económica y social, y surge por vez primera en -- los países socialistas esta planeación económica, ya - que fueron los que inicialmente utilizaron medidas con cretas de esta naturaleza; y fué a partir de la post-- guerra, cuando los países con un sistema de empresa -- privada comenzaron a adoptar medidas de planeación. El primer intento de planear la economía en México, se inició con la promulgación de la Ley sobre Planeación - General de la República en 1930. Posteriormente en --- 1933, se formuló el Plan de la Polítitca, el Plan Sexenal, inspirado en parte en la mayor participación de -

la política de intervención Estatal en los países industrializados, que buscaban salir de las crisis económicas mundiales, que estaban padeciendo; el mencionado Plan contenía los lineamientos generales de política económica que buscaban sacar del país a los problemas de origen externo, posteriormente en 1935, se intentó eliminar esa diferencia, y para ello se creó el Comité Asesor especialmente encargado de coordinar la política nacional de planeación; en 1939, se elaboró el Segundo Plan Sexenal, cuya preparación estaba a cargo de una oficina técnica, dependiente de la Secretaría de Gobernación que tampoco aportó resultados positivos.

Después de los Planes Sexenales, se efectuaron mesas redondas, Consejos de Planeación Económica y Social, y Juntas Sociales de Programación, las cuáles constituían órganos de consulta popular -- que permitían el conocimiento de los problemas nacionales mediante el diálogo directo entre el candidato y el pueblo, y hacían posible la elaboración de planes de trabajo, pero faltó mucho para que fuera un programa de acción como lo requiere la planeación económica.

En 1942 se crea la Comisión Federal de planeación económica. En 1947 y con base en la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado se dió vida a la Comisión de Vigilancia y Coordinación, y así vemos que va avanzando, en 1946 se le en-

cargó al Banco de México, la elaboración del Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias -- Decentralizadas, para el Sexenio de 1947 a 1952, hasta que por fin, en 1972 viene el Plan de Inversiones a -- rpromover la modalidad del Presupuesto por Programas, -- éste va a ir ligado a la planeación Económica, por eso se habla de la Planeación Económica en 1958, donde se creó la Secretaría de la Presidencia, que tenía como -- objetivo servir de enlace entre el Ejecutivo y las demás Dependencias Federales en materia presupuestaria -- y sus funciones eran derivadas, como elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, elaborar planes de desarrollo económico y social y además integrar programas especiales para ciertas actividades económicas y sociales que sirvieron de base para que en 1972 entrara el único Plan de Presupuesto por Programa. Ahora bien, éste Presupuesto por Programa que estamos analizando, no tiene más que la -- única finalidad de que el Estado por medio de él, tenga una distribución por Programas como lo dice, es decir, cada Secretaría del Estado va a presentar su Programa de Trabajo en el Gasto Público y a cada Secretaría de Estado se le va a otorgar el presupuesto necesario que ella cuantifique y en base al procedimiento, -- se le va a atribuir el presupuesto que requiera.



C A P I T U L O   I I

ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO DEL  
PRESUPUESTO

- A) .- PRINCIPIOS DE CARACTER SUSTANCIAL DEL PRESUPUESTO.
- B) .- LA TEORIA CLASICA Y LA TEORIA MODERNA.
- C) .- FUNDAMENTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO.
- D) .- PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.

C A P I T U L O    I I

ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO DEL  
PRESUPUESTO

- A).- PRINCIPIOS DE CARACTER SUSTANCIAL DEL PRESUPUESTO.
- B).- LA TEORIA CLASICA Y LA TEORIA MODERNA.
- C).- FUNDAMENTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO.
- D).- PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.

A).- PRINCIPIOS DE CARACTER SUSTANCIAL DEL PRESUPUESTO.

Hemos analizado la Naturaleza del presupuesto. Ahora bien, empezaremos hablando de que la Doctrina Extranjera ha discutido por mucho tiempo la relación del presupuesto de egresos y podremos decir, que -- tiene el caracter de Acto Legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material, bajo la influencia de los administrativistas franceses DUGOYESS, LAVAN, JELLINEK, una gran mayoría de autores que han estudiado el presupuesto, se han inclinado por considerar que ésta corriente del presupuesto de Egresos, es como un Acto -- FORMALMENTE LEGISLATIVO; pero viéndolo desde el punto de vista administrativo, por ser un acto de PREVISION Y DE AUTORIZACION.

Por otra parte, la discusión, la DOCTRINA EXTRANJERA se ha venido a crear un motivo de controversias, en el que el acto del presupuesto, comprende: ---

no sólo los egresos como ocurre en México, sino que también incluye los Ingresos. Por ello, los tratadistas internacionales como es JESS, han sostenido, que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un sólo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.

En México, el Maestro GABINO FRAGA en su libro titulado "Derecho Administrativo" expone que para poder llegar a una conclusión sobre el particular la naturaleza intrínseca del presupuesto, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el de nuestro estudio el presupuesto.

Los efectos del presupuesto de Egresos según el Maestro GABINO FRAGA son los siguientes:

"A.- El presupuesto, constituye la Autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos, esto lo vamos a encontrar en la Constitución Federal en su artículo 126.

B.- El presupuesto, constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Poder Legislativo; también lo podemos encontrar en nuestra Constitución Federal, en su artículo número 75, fracción I.

C.- El Presupuesto consecuentemente produce el efecto de descargar la responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando -

obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene el poder para disponer de esos susodichos fondos.

D.- A su vez el Presupuesto, es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene". (1)

Canalizando el primero de los efectos jurídicos señalados del que son colorarios los demás, es que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado.

Otorgar una autorización, no es otra sino: realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia en que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una Ley Anterior.

Podremos así ver, que la exactitud de esto, tiene que ser necesaria, dado que la Cámara de Diputados, no podría dar su autorización a otro Organó del Estado que no sea el EJECUTIVO. Esto es, porque de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder, es el competente para el manejo de los fondos públicos. Y así veremos que la Cámara de Diputados o el Congreso de la Unión, por medio de dicho presupuesto,

no puede dar nacimiento a una situación jurídica general, que tendría que ser la condición indispensable para que haya un ACTO LEGISLATIVO, pero sí se debe afirmar que como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, el monto y el tiempo esta realizando un acto administrativo, -- con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno.

Otro jurista mexicano, es el Maestro -- RIOS ELIZONDO, el que sostiene en uno de sus libros y haciendo una pequeña transcripción con respecto a su criterio lo siguiente:

"...la Constitución de 1917, no considera el Presupuesto como una Ley, sino como un documento DE CARACTER MERAMENTE ADMINISTRATIVO, que envía con carácter de ante-proyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65 fracciones II y V, 74 fracción IV de la Ley Orgánica del Presupuesto Federal (L.O.P.F.) y concluye que el presupuesto es un ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO Y FORMALMENTE LEGISLATIVO; que por ende, resulta de la colaboración funcional entre muchos Poderes de éste caso, se motiva por razones históricas y de carácter democrático" (2).

Por otro lado, BUSTAMANTE citando el --

(2) FLORES GOMEZ-CARVAJAL MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. PAG. 47

mismo libro, sostiene la misma tesis en sus notas, por nuestra parte, consideramos que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos es el Derecho Mexicano que dice que: el presupuesto es un pacto legislativo en -- su aspecto formal y lo de un acto administrativo, es - un aspecto material.

Ahora bien, dentro de los principios de carácter sustancial del presupuesto, diremos que el -- principio del equilibrio presupuestario, al recibir -- JULIANNI PURUNGE, consistía una acción en las finan-- zas tradicionales cuando ese concepto también es acep-- tado por las teorías modernas; la idea de un equili-- brio puramente económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico".

Ahora bien, el Maestro RIOS ELIZONDO, - transcribiendo de un nuevo libro y que lo denomina --- "PRINCIPIO DE LA EXACTITUD" afirma que se aplican en - la preparación y sanción del presupuesto y exige que - tanto los gastos como los ingresos dados en cifras se calculen mediante estudios socio-económicos, con que - permitan llegar aproximadamente a cifras reales en --- cuanto a lo que habrá de recordarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará con el mismo período.  
(3)

B).- LA TEORIA CLASICA Y LA TEORIA MODERNA

Como analizamos anteriormente la Teoría Clásica, sostiene que el Presupuesto no debía tener ni Déficit, ni tampoco Superávit, sin embargo, como un mal tolerable únicamente sus situaciones excepcionales en que había que recurrir en forma limitada al crédito público. Las proposiciones se condensa del Déficit, las resume de la siguiente manera:

a).- El desarrollo del Crédito Público, sustrae fondos a las actividades privadas productivas

b).- Como los gastos son propicios para expandir las actividades estatales y para la irresponsabilidad gubernativa.

c).- El uso del Crédito, determina el aumento futuro de las cargas por la acumulación de intereses.

d).- El mismo es costoso.

e).- Los presupuestos desequilibrados provocan inflación.

f).- El equilibrio presupuestario, proporciona una guía para la transferencia de recursos del Sector Pri-

vado al Público. (4)

Las objeciones al Superávit, se fundaban en un aspecto político por la tendencia de los legisladores a incurrir en gastos de tipo de magno-gasto que podían traducirse a la larga en Déficit; en -- tanto que actualmente se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustraería recursos de la economía disminuyendo el Poder Adquisitivo.

Por tanto, haremos un breve análisis -- histórico y diremos que al término de la guerra que -- puso fin a tres siglos de dominación colonial española, México entró en una etapa de lucha interna entre dos bandos que peleaban entre sí por establecer su -- predominio en el país.

En la última fase de éste período, comúnmente llamado de Anarquía, el enfrentamiento se -- produjo entre liberales y conservadores y el desenlace final estaba marcado por el momento histórico.

La Revolución Industrial en Inglaterra y la Revolución de 1789 en Francia, habían marcado el fin del feudalismo y el ascenso de una nueva clase -- "LA BURGUESIA", con un importante bagaje teórico constituido sobre las bases del individualismo y el -----



"LACET FACERE ET LACET PACERE"; esto es la obtención del Estado de intervenir en cuestiones económicas. Era el tiempo en que el modo de producción capitalista se estaba imponiendo como modo predominante en los países avanzados de Europa.

Históricamente era pues, imposible el Triunfo de la acción Conservadora que pregonaba una vuelta al dominio español y se oponía a la modificación de las estructuras económico-sociales heredadas de la Colonia; porque representaba la pérdida de sus seculares privilegios. No ignoramos que en un momento dado los Conservadores, comandados por Miramón, tuvieron el control casi total del País.

JUAREZ, al decir de JUSTO SIERRA, sólo gobernaba sobre el territorio que ocupaba la carroza en que viajaba. Pero la co-rrelación de fuerzas era eminentemente favorable a los liberales.

En base a los preceptos liberales en que se dictan las trancedentales Leyes de Reforma; que llevan como fin no sólo poner en movimiento los grandes capitales congelados por el Clero; sino, conducir el país por el camino del desarrollo capitalista.

En su aplicación sin embargo, no se tiene en cuenta las condiciones particulares del país entre las que deben destacarse la existencia de importantes núcleos indígenas que trabajan sus tierras en for-

ma colectiva.

El Liberalismo constituye para ellos y para muchos otros campesinos , problemas por la pérdida de sus bienes y su conversión en peones de Hacienda o en emigrantes que se dirigen a los centros urbanos.

Por otra parte, a principio del segundo tercio del siglo pasado, a instancias de un Conservador DON LUCAS ALAMAN; se pone al país en contacto con las modernas técnicas industriales; esto es, se introduce la maquinaria por vapor en la producción de textiles. Este proceso tiende a generalizarse de manera que para mediados del Siglo, es ya comunmente utilizado en el país.

Como en la vieja Inglaterra los talleres artesanales, lo mismo que la producción casera; van rebelándose incosteables y sus propietarios los abandonan para convertirse en asalariados. Lo mismo sucede con los antiguos premios fundados durante la Colonia que tampoco pueden sobrevivir a la transformación que se estaba operando.

Tenemos ya pues, los tres elementos -- que a mediados del siglo pasado van a conformar una clase social nueva en México, a saber, el PROLETARIADO: Aquel sector que de acuerdo con las definiciones Clásicas no es propietario de las medidas de producción y solo dispone de su fuerza de trabajo que vende

a su empresario para poder sobrevivir.

A ello se agragará unos lustros más -- tarde del campesino que se va a expulsar de sus tierras como resultado de la aplicación de la Ley de Baldíos.

El nacimiento de la clase Obrera implica obviamente, la aparición al mismo tiempo de su contraparte. La Burguesía Industrial, que ya lo hemos dicho, empieza a dar signos de vida en los años "treintas" del siglo pasado. Sin embargo, por esa clase han sido insuficientes en algunos casos como los emprendidos por ALAMAN que se han frustrado.

Es necesario entonces acudir al financiamiento extranjero y al Comercio con los países industrializados de la época insertándose al país en la Red del Mercado Internacional de Capitales y Materias Primas; es decir, iniciándose el fenómeno de la Dependencia respecto de los países imperiales que comienzan con JUAREZ y alcanzan sus mayores niveles con DON PROFIRIO DIAZ, por lo que el Siglo pasado que refiere la Burguesía Mexicana tiene que compartir la plusvalía con la Burguesía foránea que se instala en el --- país, en una parte de ella para explotar los recursos naturales en provecho de sus respectivos países y otra para asimilarse a la nacional.

Por su parte, los gobernantes de esa época tanto los de la República restaurada adoptan conforme a los principios liberales que sustentan una política tendiente a propiciar la acumulación acelerada del capital mediante la explotación al máximo de la mano de obra y el despojo de la tierra a los campesinos; recuérdese que la propiedad privada, piedra angular del sistema es sagrada sólo cuando pertenece a quien ostenta el poder en cualquiera de sus formas político-económico los demás no tienen derecho a ella si en alguna forma afecta los intereses de los primeros.

Como vemos, todo este antecedente histórico en México, dado que el país sufría guerras puesto que no tenía los recursos necesarios recurrió a los -- Empréstitos Internacionales, esto dió lugar y motivo a que el presupuesto en aquel entonces se cobijara bajo la teoría Clásica de lo que es el Presupuesto, no trajo más que como consecuencia el atraso y el intervencionismo extranjero en México.

En el transcurso del desarrollo de este trabajo, hemos visto la importancia del papel que el movimiento obrero desempeñó en los primeros veinte años en la historia de México Revolucionario y como en ocasiones su factor fué decisivo en el destino del país.

Pero precisamente por desarrollarse en un ambiente revolucionario su acción no estuvo exenta de dificultades; una de ellas era la disyuntiva que se

presentara entre apoyar a los gobiernos salidos de un movimiento que derrotara una dictadura que lo había oprimido y perseguido inmisericordiosamente lo cual implicaba a la vez dejar todo, pero que obstaculizaba - hasta cierto punto el triunfo de la lucha dentro del marco capitalista, pero con plena conciencia de sus - intereses de clase, sin tener en cuenta las amenazas internas y externas que en ese momento se cernían sobre el país. Esta es la probable vuelta de la Dictadura Porfirista y las constantes provocaciones norteamericanas.

Tenían también ciertamente un tercer camino: La Toma del Poder y el consiguiente apoderamiento de los medios de producción.

Desde el punto de vista oficial, la primera de las posiciones constituía lo correcto y lo patriótico; la segunda, podía catalogarse como una traición a la Patria y como deslealtad a unos regímenes que prometían velar por los intereses obreros. En cuanto a la tercera, no fué objeto de mucha atención de los dirigentes.

Para juzgar mejor la actuación de los trabajadores, es necesario hacer alusión a algunas de las características del Estado nuevo y sus representantes. Recordemos principalmente que el movimiento anti-Días, que inicialmente es puesto en marcha por un grupo de intelectuales y militantes de la clase --

media de tendencia anarquista, los hombres del partido Liberal Mexicano, es finalmente llevado a término por un destacado miembro de la burguesía, DON FRANCISCO I. MADERO.

La Familia Madero en efecto, se contaba entonces entre las más destacadas en sus propiedades - y riquezas, no sólo se trataba de las famosas fábricas de Productos Alcohólicos, (todavía hoy en manos de los Madero), sino que de las participaciones en Empresas - de todo tipo, incluyendo instituciones bancarias. Según el historiador Jurguens Werg la fortuna de la familia Madero, se encontraba entre las 10 más grandes del país; sus bienes e intereses mineros se extendían desde Coahuila hasta San Luis Potosí y los bancarios desde Coahuila hasta Yucatán. Evaristo Madero, abuelo de Don Francisco I. Madero, había sido el Fundador del -- Banco de Nuevo León y tenía intereses en la rama del - algodón, el guayule, la ganadería, fábricas de Texti-- les, minas y refinerías de cobre, acero y fundidora de hierro.

Esta más que desahogada posición de la Familia Madero, permite a Don Francisco adquirir una - refinada educación en el Continente Europeo y en los - Estados Unidos; se interesa por la política; pero no - es hasta 1906 cuando entra en contacto con los movi--- mientos sociales después de un acto arbitrario cometido en el Gobierno de Díaz, en contra de un grupo de -- trabajadores en Monterrey.

Entonces cuando comprende que un burgués de la élite no puede ser partidario de un Gobierno de - tal naturaleza, haciendo uso primeramente de sus pro--- prios recursos financieros se levanta en armas con los resultados; llega al Poder en medio de un gran entusias<sup>mo</sup> popular y con el apoyo condicionado de las masas o-- breras, y sobre todo, CAMPESINA.

Así se inicia un primer período de la -- Historia Revolucionaria Mexicana; el que va de fines de 1911 a principios de 1913, que es el lapso que dura Ma-- dero en el Poder.

Ahora bien, el nuevo Presidente va a im-- primir a su Gobierno un tono liberal que en lo general no se va a diferenciar mucho del Presidente anterior -- DON PROFIRIO DIAZ.

"Recordemos sólo dos hechos que lo con-- firman: PRIMERO: Que no destruye el aparato Estatal e-- xistente; esto es, el aparato heredado de la Dictadura, deja intacto el Ejército Federal, el que más tarde ha-- bría de salir su victimario, distribuyendo a su lugar a las organizaciones de masas que lo habían seguido y apo-- yado. Seguidamente, exige a los campesinos que entre--- guen sus armas y a su vez el Poder" (5)

Su Gabinete, compuesto de antiguos Porfi-- ristas, le producía gran satisfacción. Contestando a --

las críticas que en este sentido le hacía el Partido Liberal, por lo que afirmaba que la nueva generación de revolucionarios no podían llenar todos los puestos administrativos y que el remplazo arbitrario de servidores públicos; muchos de los cuales habían trabajado honestamente durante el régimen de Díaz, por lo que sería una injusticia contra un gran número de gentes inocentes y trabajadoras. SEGUNDO: No intenta siquiera modificar las anacrónicas estructuras sociales ya no digamos en la Industria; sino en el campo.

En la carta dirigida al imparcial y antiguo órgano de difusión Porfirista que de pronto criticaba a Madero, por este hecho, le pide que se revisen todos los discursos dichos por él durante la Campaña Presidencial y después de ella para comprobar que nunca prometió tal cosa; proponía si la creación de la pequeña propiedad agrícola, pero sin tocar los intereses de los grandes propietarios, lo cual era difícil de llevar a cabo. Si se recuerda que casi la totalidad de la Tierra cultivable estaba en manos de sólo 803 hacendados.

Llegamos pues, a la conclusión de que la Revolución que Madero tenía en mente no iba más allá de la sustitución de un nombre "DIAZ", y por el otro lado, "él mismo".

Sin embargo, el contacto con las sociedades más avanzadas de Europa y los Estados Unidos y --



los conocimientos adquiridos en los libros y el recuerdo de los incidentes obreros de fines del Porfiriato, le aconsejaban tratar a éstos de manera diferente que en su antecesor, de ahí que se mostrara consecuentemente con la organización profesional, y hasta tratar de estimularla intentando la creación de una agrupación - laboral, sólo que los obreros inbuídos de las tierras anarco-sindicales, no responden como el Presidente hubiera querido; así seguimos hasta dar con el asesinato de Don Francisco I. Madero.

La promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, marca el inicio de la institucionalización de la Revolución, el artículo 123, fija los derechos y obligaciones de la clase obrera en el marco del sistema que se conforma en esos momentos y que no son otros que los que concede cualquier estado burgués derecho a coaligarse, asociarse, y el derecho a huelga mismos que son concedidos también a la clase empresarial.

Tiene pues, formalmente las mismas armas ambos contendientes sin embargo, el triunfo del Estado Mexicano que surge y que no es ni con mucho obrerista pero sigue siendo en mente la participación popular, primero en el derrocamiento de Díaz y luego en la derrota de las facciones que se oponían a Carranza a saber; Huerta, Zapata y Villa por ello en que más continuas con la represión es necesario controlar el enemigo para lo cual lo más prudente es que esto forme un cuerpo coherente. Esta tarea ya no corresponde a la primera "Horneada" de dirigentes revolucionarios que como hemos visto, procedían mayor a menor medida de la

estabilidad del Gobierno Profirista.

En el transcurso de las luchas armadas, ha surgido otro grupo que se va a disputar el Poder -- del primero, el llamado "Grupo Sonora" constituido --- por el General Obregón y el de Huerta que a diferencia de sus antecesores, no tiene ligue con la burguesía -- ni pertenecen a ella; sino que proceden de la clase media.

El General Obregón era a principio de - la etapa revolucionaria, presidente municipal de Huatabampo, Sonora; y no tenfa más que el de ser hermano -- del que inmediatamente había ocupado el mismo puesto.

Su ilustración no iba más allá que lo - que puede ser un joven provinciano que nunca a salido de un pequeño poblado; si bien estaba dotado de gran - inteligencia e ingenio.

Ahora bien, Don Plutarco Elías Calles - por su parte tenía inicialmente la profesión de maes--tro de Escuela Primaria y Don Adolfo de la Huerta, era el más cultivado de los tres. Era cantante de Opera de gran renombre; y a su retiro hacia los Estados Unidos de Norteamérica, vivió de la enseñanza de ese tipo de arte.

Procedían pues, de las capas de la pe--queña burguesía y no est aban realmente identificados

con el interes de la clase proletaria. A excepción hecha del caso de De la Huerta, del que no puede hablar se ampliamente, puesto que su gobierno duró unos cuantos meses. El grupo de Sonora no tuvo en mente realizar la revolución, que ya desde entonces se veía frustrada; esto es, su intención tampoco fué la de realizar una revolución social, por ello mismo, sus actos estuvieron encaminados a fortalecer el sistema capitalista en México, a pesar de que no pocas ocasiones --dijeron lo contrario y hasta llegaron a hablar de Socialismo en el país, en cuanto lo más seguro es que no conocieron a ciencia cierta lo que el término significaba.

Así pues, Obregón dedico sus esfuerzos al control del movimiento obrero y le dió al artículo 65 de nuestra Constitución, el apoyo necesario para --dirigir el presupuesto y mejorar sus condiciones.

En su artículo 65 de la Constitución Mexicana, está más apegado a la Teoría moderna de lo que es el Presupuesto; para esto vamos a transcribir a letra lo que dice el libro de "Derecho Financiero Mexicano".

"Los Economistas y Financistas modernos representados por Bourguedier, Elinaudy, Drisauty, Hanssen, Larner, Keynes, Beridich entre otros sostienen que el Emprésito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario que determina el aumento de la riqueza, multiplicador de inversiones, que incrementa la renta nacional en un ritmo su-

perios al aumento de la Deuda Pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece de -- un desequilibrio presupuestario, económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general la estima, sin embargo lo susceptible de decepciones y flexible según las circunstancias por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser -- conveniente el desequilibrio presupuestario. (6)

En el caso de México Rafael Mancera Ortiz, ex-subsecretario de Hacienda en su estudio sobre el presupuesto fiscal y la economía nacional sostiene: "que el principio Clásico del equilibrio presupuestal, se sustituye cada vez más, por la teoría del equili---brio de la economía nacional, considerada como un todo teoría que se considera responsable de la Administra---ción de los servicios públicos tradicionales. Sin em---bargo, debe tenerse presente que el fiscal o Superávit es decir, el desequilibrio constante del presupuesto -- de un mismo sentido sería un factor que perjudicaría -- la situación financiera de cualquier país."

Considera también, el maestro del que -- hablamos anteriormente, que:

"Los déficit de operación (cuando los -- hay) en los Organismos descentralizados, en las Empre--sas de Participación estatal y en las entidades inde--

(6) VLACE ENTRE OTROS. D. IBARRA EL PERFIL DE MEXICO  
IPIGRINIA M. DE NAVONATO, -- EN 1980. PAG. 49  
LEOPOLDO SOLJ, VICTOR L. UR-  
GIDI.

pendientes del Gobierno Federal, causan fenómenos inflacionarios." (7)

C).- FUNDAMENTOS LEGALES DEL PRESUPUESTO.

Afirma JULIANNI VAN ROUCH, que a partir del Siglo XVII y por influencias de las pláticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido de las finanzas clásicas contribuyendo a su afianciamento de argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo de tal modo, que la plática iniciada bajo la forma de voto anual del impuesto se transformó en un modelo efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica; la influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria. (8)

En el Derecho Mexicano, el principio de anualidad, está establecido Constitucionalmente y resulta de las siguientes normas:

(7) EL PROLETARIADO INDUSTRIAL  
EN MEXICO (1850-1930)  
PAG. 218

JORGE BASURTO  
ED. U.N.A.M., 1975.

(8) OP. CIT. 174

a).- El artículo 65 en su fracción II - de nuestra Carta Magna, determina que el Congreso de la Nación, se reunirá el día primero de Septiembre de cada año, para celebrar sesiones ordinarias, en las -- cuales se ocupará de los asuntos siguientes... (9)

Fracción II.- Examinar, Discutir y Aprobar el presupuesto fiscal siguiente e decretar los impuestos para cubrirlo.

b).- El artículo 74 de la propia Costitución habla con respecto a disponer. Que es la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados...fracción IV del propio artículo. "Aprobar el presupuesto anual de estos discutiendo primero, las contribuciones que a su juicio deben discutirse para cubrir aquel..." (10).

Además el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto, entiende por presupuesto de egresos de la federación la autorización expedida por la - Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para - expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo del año a partir del primero de enero. (11)

- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| (9) SERGIO F. DE LA GARZA | OP. CIT. PAG. 478 |
| (10) JORGE F. DE LA GARZA | OP. CIT. 424      |
| (11) JORGE F. DE LA GARZA | OP. CIT. 425      |

Del carácter anual del presupuesto de egresos de la federación, se desprende que la Cámara de Diputados, no puede conceder al Ejecutivo, una autorización permanente para hacer erogaciones; sino que debe renovarla cada año, por lo que la Ley Orgánica de la materia en cuestión ha dispuesto, que: "A excepción de las relativas de la Deuda Pública, las partidas comprendidas en el presupuesto sólo serán afectadas por el importe de los vencimientos del propio ejercicio, en consecuencia no se les deberán hacer cargos por conceptos que hubieren debido pagarse en años anteriores, ni anticipos por cuenta de los años venideros; tampoco es lícito contraer obligaciones que deban ser satisfechas en años posteriores, a menos que sean autorizadas por la Ley impresa. (L.O.P.E. ART. 45).

La excepción única que está considerada en el artículo 75 de nuestra Constitución que dispone que: "La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de Egresos de la Federación, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y en caso de que por cualquier 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". (12)

Dice la L.O.P.E. (Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos) "Para los efectos del presupuesto, -

la Deuda Pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones - presupuestales durante el ejercicio por el cual fueron fijadas, no satisfechas a la terminación del propio ejercicio, y los reconocidos por el H. Congreso de la - Unión."

Así mismo establece, que cuando pretende contraerse obligaciones financieras que afecten varios ejercicios fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manifestará su conformidad o inconformidad fundante en ejercicios posteriores a aquel en -- que se contrajeron; requieren para ser pagados, el reconocimiento por la Ley Impresa, en la que se fijen -- los términos de pago (L.O.P.E. ART. 50). Para pagar -- las obligaciones que dentro de los términos legales se contraigan en un ejercicio fiscal que deben cubrirse - en años futuros, será necesario que las Dependencias - contratantes incluyan dentro de sus presupuestos las - cantidades necesarias para hacerlas efectivas, en las proporciones que se haya devengado en cada ejercicio - pues sólo se llevarán a Deuda Pública, cuando para contraer esas obligaciones se haya hecho necesaria la contratación de un empréstito (L.O.P.E. ART. 51).

En virtud de lo anterior, estimamos que no es atendible la observación de G. Fraga, en el sentido de que: "el Poder Público no puede válidamente -- contraer compromisos y desembolsos de fondos que se ex



tiendan a un período mayor de la vigencia del presupuesto que rige en la época en que se celebra el compromiso pues si el presupuesto del año siguiente omite la autorización para el gasto respectivo, éste no podrá ejecutarse por la Administración, ni demandarse por el particular. (13)

D).- PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.

El principio de Universalidad, consiste en que todos los gastos públicos deben de estar autorizados por el presupuesto y tiene consagración constitucional en el artículo 126, que dispone que: "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por la Ley posterior".

Son colorarios de dicho principio constitucional los artículos de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que acuse saldo suficiente para cubrirlo -- (Artículo 133 de la misma Ley) la aplicación de leyes o decretos posteriores a la aprobación del presupuesto de Egresos, cuya ejecución requiera el desembolso de fondos públicos, motivarán las modificaciones necesaa-

rias al propio presupuesto (artículo 29); en los casos a que se refiere el artículo anterior el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preparará las iniciativas de reformas correspondientes en la misma forma del presupuesto general (artículo 30).

C A P I T U L O    I I I

ANALISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA  
PRESUPUESTAL .

- A).- CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO
- B).- SU NATURALEZA Y EFECTOS JURIDICOS
- C).- APROBACION POR EL PODER LEGISLATIVO
- D).- LEY DEL PRESUPUESTO

C A P I T U L O    I I I

ANALISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA  
PRESUPUESTAL

- A).- CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO
- B).- SU NATURALEZA Y EFECTOS JURIDICOS
- C).- APROBACION POR EL PODER LEGISLATIVO
- D).- LEY DEL PRESUPUESTO

A).- CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO

El artículo 74 de la Constitución Política de la República Mexicana, nos da el siguiente concepto a entender de lo que es el presupuesto:

"Entendemos por PRESUPUESTO, TODAS AQUELLAS EROGACIONES AL GASTO PUBLICO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD; YA SEAN EN MATERIA POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL QUE HAGA LA FEDERACION ANUALMENTE, EN BASE A LOS INGRESOS QUE ESTA MISMA RECOLECTE O RECABE".

De tal manera que este artículo en su fracción IV letermina las bases que tiene que seguir el Ejecutivo Federal, en materia presupuestal, y no solamente éste artículo del presupuesto, veremos que el

artículo 73 en una de sus fracciones hace también una leve mención en materia presupuestaria. El artículo - 65, señala los diez días de sesiones Ordinarias del C. V., trata un poco de presupuesto, y esto hace y nos da a entender que si seguimos analizando la Constitución, tendríamos que realizar un estudio completo y complejo del presupuesto en nuestra Carta Magna, dado que en todas las ramas del Derecho que trata la Constitución Política de la República, existe una parte del presupuesto, por lo que me he tomado la libertad de poner unos ejemplos.

Si hablamos de Educación, veremos que el artículo 3º de la Ley Suprema, tiene que ver con el -- presupuesto, dado que el Gobierno Federal, tiene que otorgar una partida a la Educación; el artículo 127, -- 123, tienen una partida presupuestaria; y así encontramos que el artículo 74 de la Ley en cuestión, es el que establece en su fracción IV, la materia presupuestaria Y ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS A SEGUIR.

Lo anterior nos da modo de transcribir - a la letra, la fracción IV del citado artículo, y se transcribe de la siguiente manera:

"FRACCION IV, ART. 74" EXAMINAR, DISCU--  
TIR Y APROBAR ANUALMENTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE  
LA FEDERACION Y EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL -

DISCUTIENDO PRIMERO LAS CONTRIBUCIONES QUE A SU JUICIO DEBEN DECRETARSE PARA CUBRIRLOS, ASI COMO REVISAR LA CUENTA PUBLICA DEL AÑO ANTERIOR".

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente, a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ése carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán las secretarías, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios -- señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si el exámen que realice la Contaduría - Mayor de Hacienda, apareciera con discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas --- del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La cuenta pública del año anterior, deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los 10 primeros días del mes de junio

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de las leyes de ingresos y de los proyectos de presupuestos de Egresos así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven" (1).

Ahora bien, la Ley Reglamentaria de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de --- nuestro país, se denomina "Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" reglamentación de que nos ocuparemos en temas posteriores; veremos también, que la Secretaría de Estado que se va a ocupar de la distribución del presupuesto, será la Secretaría de Programación y Presupuesto, antes Secretaría de la Presidencia y, realizaremos una pequeña historia del motivo por el cual, fué fundada.

Ahora bien, esta Secretaría de la Presidencia fué formada por el Ejecutivo Federal en el año de 1958 y el motivo de su función, se debió como ya dijimos en temas anteriores, que al fracasar, los pla

(1) DANIEL MOENO.

nes sexenales las Comisiones que se formaron en materia de comisión de Planeación económica y distribución del presupuesto de egresos, la Administración del Banco Central o también llamado de México, provocó la formación de la Secretaría de la Presidencia, actualmente llamada Secretaría de Programación y Presupuesto, con la Reforma Administrativa. De lo anteriormente expuesto nos veremos obligados a explicar las funciones que dicha Secretaría tiene, y esto nos va a servir para --terminar el punto del tema:

A la Secretaría de la Presidencia se le ha encomendado:

- a).- Elaborar el Plan General del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo.
- b).- Proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República.
- c).- Planear obras, sistemas y el aprovechamiento de las mismas.
- d).- Planear, coordinar y vigilar la inversión pública federal y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- e).- Elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

Con el objeto de concederle a la nueva



Secretaría, mayor afluencia y ampliar su campo de acción; se publicaron tres acuerdos presidenciales:

El primero de ellos, en el mes de junio del año de 1959, relativo a la elaboración de los programas de inversiones públicas. Para el período de 1960 - 1964; el de julio de 1961, sobre planeación -- del desarrollo económico y social del país; el de marzo de 1962, que creo la Comisión Intersecretarial, a la que se le encomendó la formación de planes nacionales para el desarrollo económico y social de la Nación.

En el primero de ellos se señaló la política a seguir en materia de inversiones y se determinaron las normas que se adoptarían en los programas de obras del Sector Público, al mismo tiempo se precisó la intervención que tendría la Secretaría de la -- Presidencia y se señalaron.

B).- SU NATURALEZA Y EFECTOS JURIDICOS.

En la ejecución del presupuesto de egresos intervienen, en algunos casos el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto; para la autorización de los pagos. Los Secretarios, sub-secre-

tarios de Estado y Oficiales Mayores, para la expedición de las órdenes de pago y la Tesorería de la Federación y sus organismos subalternos y auxiliares; - para la realización de los pagos intervienen también los Directores, Administradores o Gerentes de los Organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en lo que se refiere a los ejercicios de sus respectivos presupuestos.

REGLAS PARA ESTABLECER LA LICITUD DE LAS EROGACIONES. La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, contiene disposiciones sobre los requisitos de la licitud de las erogaciones, que debemos estudiar preeliminariamente a las diversas operaciones de ejecución del presupuesto de egresos.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que ningún gasto podrá efectuarse, sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que ocupe al saldo suficiente para cubrirlo y para que -- una erogación sea lícita; deberá ajustarse estrictamente al texto de la partida que reciba el cargo; ahora bien, en los casos de duda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolverá lo conveniente. - (Decreto Anual que aprueba el presupuesto).

DECRETO ANUAL QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO

"El Decreto que aprueba el presupuesto - de Egresos de la Federación, para el ejercicio siguiente, dispone que las facultades recaudadas, y que deben concentrarse en la Tesorería de la Federación. Sólo pueden ser aprovechadas por la Administración, cuando en el presupuesto de Egresos, aparezca la partida para el objeto, aún cuando exista la Ley Especial que las destine a un fin determinado (Art. 6o.). Sin embargo, la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio siguiente, otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para "APLICAR LOS INGRESOS AFECTADOS POR LA LEY A UN FIN ESPECIAL HASTA POR LAS CANTIDADES QUE REQUIERAN LAS NECESIDADES FORMALES DE DICHO FIN". - (2).

De conformidad con la Especificación de Gastos, la Ley prohíbe el traspaso de dotación de partidas correspondiente al capítulo de obras públicas y --- construcción de cualquiera de las ramas del presupuesto.

Estos TRASPASOS, pueden realizarse en -- forma específica en una o varias partidas o bien con -- las modalidades que señala el Reglamento (Art. 15). Las Partidas de Erogaciones EXTRAORDINARIAS, no se afectan directamente; sino, que su asignación debe distribuirse

entre las Partidas específicas que le sean solicitadas previa autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La existencia de ésta Partida, es también un fuerte desvirtuamiento del principio de "ESPECIFICACION DE GASTOS".

La Ley establece, que la asignación de las Partidas, fija el límite máximo de las erogaciones a menos que se trata de partidas de "Ampliación Automática", que con tal carácter se señala expresamente el presupuesto, para aquellas erogaciones; cuyo monto no sea posible preveer. El Reglamento dispone que sin sujetarse a los procedimientos ORDINARIOS, podrán ampliarse en las sumas que fueran necesarias en las asignaciones que correspondan a las siguientes partidas, - cuya dotación resultará insuficiente.

I.- "DEVOLUCION POR INGRESOS PERCIBIDOS INDEBIDAMENTE EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES;

II.- EROGACIONES POR DIFERENCIAS DE CAMBIO, SITUACION O TRASLADO DE FONDOS.

III.- EROGACIONES CONDICIONADAS HASTA EL LIMITE DE LAS CANTIDADES INGRESADAS.

IV.- HONORARIOS A REPRESENTANTES DE LA HACIENDA PUBLICA POR SU INTERVENCION EN LOS JUICIOS SUCESORES, DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS, Y EN LOS QUE CORRESPONDAN A AMORTIZADORES - DE ESATMPILLAS DE CONTRIBUCION FEDERAL, ASI COMO A LOS VENDWDORES DE ESTAS, FUERA DE LAS OFICINAS.

V.- IMPUESTOS.

VI.-PAGOS DE DEFUNCION DEL PERSONAL QUE FALLEZCA EN EL EJERCICIO DE QUE SE TRATE.

VII-PAGOS DE INTERESES CONTINGENTES.

VIII-PARTICIPACIONES.

IX.-SALDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES POR CONCEPTO DE SERVICIOS PERSONALES Y POR CONCEPTOS DE DISTINTOS SERVICIOS PERSONALES.

X.- SERVICIO BANCARIO.

XI.-SERVICIO DE INSPECCION, QUE EN FORMA ESPECIFICA CUBRAB LOS PARTICULARES O EMPRESAS INTERESADAS, CON LA LIMITACION DEL IMPORTE DE SUS ENTREGAS.

XII-SERVICIOS POSTALES Y TELEGRAFICOS -- INTERNACIONALES.

XIII-ESTANCIAS MILITARES.

XIV-SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS QUE SE CALCULEN TOMANDO COMO BASE LOS IMPUESTOS CAUSADOS POR DETERMINADAS INDUSTRIAS.

XV.-ALIMENTACION DE PRESOS DEL ORDEN FEDERAL y...

XVI-ADJUDICACION DE MUEBLES E INMUEBLES POR ADEUDOS A FAVOR DEL FISCO.

En virtud de que la aplicación Automática, no tiende a satisfacer requisito alguno, las Partidas de esa índole pueden recibir los cargos necesarios por las erogaciones a que se refieren sus conceptos --- sin limitación alguna; salvo el caso de que se trata de

erogaciones Recobrables, en que el monto de la ampliación se limite a las Entidades que se recobren.

Además existe en el presupuesto, "PARTIDAS DE SUMA ALZADA" o sea, que contienen asignaciones globales que deben ser precisadas posteriormente mediante Sub-presupuestos.

El Reglamento previene que no se autorizará ninguna Erogación entre tanto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, no apruebe los Sub-presupuestos que le presenten en relación con las SUMAS ALZADAS, que el presupuesto señale para reportar salarios del personal obrero.

"La aprobación tiene por objeto, fijar un límite de plazos y categorías que puedan utilizarse en los servicios a que se refieran, y por tanto, no pueden modificarse esas autorizaciones; sino, mediante una nueva autorización" (3).

Al girar las órdenes del apgo, las Dependencias Federales, deben no excederse de la doceava parte de la asignación de la Partida que haya de afectarse; a menos, que sea de aquellas que de acuerdo con los programas de distribución y por su natura-

leza, deben ejercerse de una sola vez, o en un período menor de un año.

Cuando se trate de subvenciones y subsidios, debe haber Partidas Específicas en el presupuesto, pues de lo contrario se requiere acuerdo Presidencial.

Tales subsidios, solo proceden en favor de personas o instituciones constituidas para fines de carácter Público que el Gobierno considera de interés general.

La Partida de Erogaciones EXTRAORDINARIAS, que es otra de las de "SUMA LAZADA", está debe usarse para erogaciones que por su naturaleza, no pueden precisarse con detalle en el momento de formular el presupuesto; pero su asignación servirá para crear las Partidas que sean necesarias de acuerdo con los presupuestos que las Dependencias del Ejecutivo Federal deben presentar a las aprobaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Partida de IMPUESTOS, se usa por acuerdo del Presidente de la República, para hacer aquellas erogaciones que con su caracter de "EMERGENCIA", no pudieran especificarse en el respectivo Ramo del presupuesto. Sin embargo, puede ejercerse sin acuerdo presidencial y previa autorización de la Se--

cretaría de Programación y Presupuesto, cuando se trate de Erogaciones, hasta de \$2,000.00 en un solo mes.

La asignación de la Partida de "COMPLEMENTARIOS", sirve para cumplir las deficiencias de -- otras partidas comprendidas en el respectivo Ramo del presupuesto, o como cargo a las cuales habrían de realizarse las Erogaciones, pero al ejercer, deberá señalarse en las ordenes de pago, el número de partidas, cuyo saldo no alcance para efectuar el pago.

Todas éstas partidas de "SUMA ALZADA", escapan al principio de "ESPECIALIDAD DEL PRESUPUESTO", que anteriormente estudiamos.

C).- APROBACION POR EL PODER LEGISLATIVO.

"APROBACION POR LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL PRESUPUESTO"

El fundamento de este principio se encuentra enfocado en el artículo 65, en su fracción I, de la Constitución que establece que:

"EL CONGRESO, DEBE REUNIRSE EN SESIO--



NES ORDINARIAS PARA OCUPARSE, ENTRE OTRAS COSAS, DE REVISAR LA CUENTA PUBLICA DEL AÑO ANTERIOR, QUE SERA PRESENTADA A LA CAMARA DE DIPUTADOS DENTRO DE LOS --- DIEZ PRIMEROS DIAS DE LA APERTURA DE CESIONES Y QUE DICHA REVISION NO SE LIMITARA A INVESTIGAR SI LAS CAN TIDADES GASTADAS ESTAN O NO DE ACUERDO CON LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DEL PRESUPUESTO, SINO QUE, SE EXPENDE RA AL EXAMEN DE LA EXACTITUD JUSTIFICACION DE LOS GAS TOS HECHOS Y A LAS RESPONSABILIDADES A QUE HUBIERE LU GAR; TAMBIEN PERSEPTUA QUE NO PODRA HABER PARTIDAS -- SECRETAS FUERA DE LAS QUE SE CONSIDEREN NECESARIAS -- CON ESE CARACTER, EN EL MISMO PRESUPUESTO, LAS QUE EM PLEARAN LOS SECRETARIOS, POR ACUERDO ESCRITO DEL PRI MER MANDATARIO.

" APLICACION DEL PRINCIPIO "

Para cumplir con este principio, la -- Ley dispone que el proyecto de presupuesto, debe obte ner las previsiones de Egresos destinadas a cada Ramo para el sostenimiento de los servicios públicos, que las autorizaciones se clasificarán por Ramos de la Ad ministración, comprendiendo por separado los poderes del Legislativo y Judicial; las Dependencias del Poder Ejecutivo, que a continuación se citan: Presiden cia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la Repúbli ca; así como inversiones, Erogaciones adicionales y -

Deuda Pública; además de esa agrupación funcional, -- las previsiones de autorización, se deben calcular -- por su naturaleza conforme a las bases siguientes:

I.- Como grupos fundamentalmente de autorización, se consideran los capítulos que a conti--nuación se enumeran:

Servicios personales; compra de bienes para Administración; Servicios generales; transferencias; adquisición de bienes para fomento y conserva--ción; obras públicas y construcciones; inversiones financieras; erogaciones especiales y cancelaciones de pasivo.

Tales capítulos se dividirán en conceptos; o sea, en grupos de autorizaciones de naturaleza semejante; y los conceptos a su vez se dividirán en --partidas representadas por las autorizaciones especí--ficas del presupuesto.

Una consecuencia del principio de especialidad es la prohibición del traspaso de dotación -- de partidas, contenida en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Sin embargo, la Ley aprobatoria del -- presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de

1974 (art. 4º) dispone que el Ejecutivo puede autorizar cuando lo juzgue indispensable, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transferencias de partidas que deben tener siempre carácter de compensadas, y en ese caso debe de informar a la Cámara de Diputados, al presentar la Cuenta de la Hacienda Pública, del uso que haya hecho de esta facultad -- Por otra parte, se dispone en dicha Ley que las economías caídas por el suelo, salario del personal obrero de base, sobre haberes, diferencias en cambios y cuotas conforme a tratados, deben quedar definitivamente como economías del presupuesto y en ningún caso puede hacerse uso de ellos, con lo que se limita la excepción. (art. 80).

Una excepción del principio esta representada por las partidas llamadas de AMPLIACION AUTOMATICA; DE EROGACIONES EXTRAORDINARIAS, DE IMPREVISTAS, DE COMPLEMENTARIAS, y DE SUMA ALZADA, que estudiaremos más adelante.

Respecto a este principio, Eduardo Bustamante, escribe que: "EL PRESUPUESTO MEXICANO, NO ADMITE POR REGLA GENERAL, LAS TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS PERO ESTA PROHIBICION SOLO ES VERDADERAMENTE EFECTIVA ENTRE RAMOS DIVERSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL (Clasificación departamental del presupuesto) y respecto de -- "ECONOMIAS CAIDAS" (4) o sea la suma NO EJERCIDA OPOR-

TUNAMENTE CON CARGO A PARTIDAS QUE AUTORIZAN ASIGNACIONES PERIODICAS (Diarias, semanales ó mensuales) CON SU JECCION A REGLAS DE PERIODICIDAD EN SU DISPOSICION.

"Respecto a las partidas de "SUMA ALZADA", entre las que se comprenden las asignaciones para obras de todas clases (inversiones) y para suversiones y subsidios (Transferencias), la prohibición es prácticamente inoperante, porque el Ejecutivo, está facultado para distribuir discrecionalmente las asignaciones correspondientes en presupuestos parciales, lo cual -- implica la posibilidad de disponer libremente tanto de modo original de las partidas, como de saldos no ejercidos en ningún momento.

" OTROS PRINCIPIOS "

"El Maestro RIOS ELIZONDO, cita el principio de PUBLICIDAD QUE SIGNIFICA QUE DEBE SER CONOCIDO POR EL PUEBLO EN LA FORMA MAS AMPLIA POSIBLE, TANTO COMO EN SU FUNDAMENTO, COMO EN SUS CIFRAS; SU DIFUSION DEBE HACERSE DESDE EL PUNTO Y EL MOMENTO EN QUE EL JEFE DEL ESTADO ENVIA A LA CAMARA DE DIPUTADOS EL PROYECTO DE PRESUPUESTO Y CONTINUARSE DURANTE TODO SU EJERCICIO" (5).

En suma que debe darse a conocer a la Nación utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así cumplimiento a elementales principios de democracia".

No existe disposición en la Constitución ni en la propia Ley respecto a este principio, que nos parece muy importante. En el Diario Oficial de la Federación, se publican anualmente los Ramos del presupuesto, sus cifras correspondientes y el total del gasto autorizado. Además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promueve que en la Prensa Privada, y en algunas publicaciones oficiales, se consignen datos más precisos.

En síntesis, a más tardar el día 15 de diciembre de cada año, el Presidente de la República debe presentar a la Cámara de Diputados, para su discusión, el proyecto del presupuesto de Egresos. La Ley Orgánica, dispone que "EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, ES EL CONJUNTO DE DOCUMENTOS PREPARADOS POR EL EJECUTIVO PARA PRESENTAR ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS, EL PROGRAMA DE LAS ACTIVIDADES OFICIALES, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, EN FORMA DE PREVISIONES DE EGRESOS". Tales documentos son:

I.- Informe a la Cámara de Diputados acerca de la situación Hacendaria del Gobierno Federal

durante el ejercicio último y el período que se haya - estudiado del corriente, y respecto a las condiciones previstas para el próximo.

II.- Estimación total, de los ingresos señalados por la Ley:

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD  
Y GASTO PUBLICO.

Como se ha expresado en capítulos ante-- riores, el Presupuesto de Egresos de la Federación, --- tiene una compleja elaboración y ésta es de acuerdo con el desarrollo de la Recaudación de Ingresos que realiza la Federación.

Así vimos que éste presupuesto de Egre-- sos tiene que ser aprobado por la Secretaría del Ramo - que es competente; una vez que es estudiada, pasa a la Cámara de Diputados para su discusión y culmina con la cesión de dicha Cámara el primero de septiembre de cada año; en donde se expresa la Partida de Egresos que co-- rresponde a cada sección de la Secretaría.

Es así como se prepara el gasto de los - egresos para el ejercicio fiscal del próximo período -- (este es de un año). De tal manera, es de vital impor-- tancia para el desarrollo de la presente Tesis realizar

un estudio de la Ley que reglamenta a los artículos --  
Constitucionales que aludimos en temas anteriores y su  
estudio es como sigue:

El 29 de Diciembre de 1976, se publica  
en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Pre--  
sidencial que publica la Ley de Presupuesto, Contabili-  
dad y Gasto Público, siendo publicada por el C. Presi-  
dente de la República, en lo que se refiere a la expe-  
dición, así como su refrendo por los Secretarios de -  
Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presiden-  
cia, (Hoy Programación y Presupuesto) Secretaría de Go-  
bernación y el Jefe del Departamento del D.F., que son  
las autoridades del Ramo.

La Ley en cita, está compuesta por 4 ca-  
pítulos, cada capítulo está formado por un número de -  
artículos, al final por cinco artículos transitorios:

El capítulo I, se denomina: DE DISPOSI-  
CIONES GENERALES y lo componen los artículos del 1 al  
12.

El Capítulo II, se subtitula: DE LOS --  
PRESUPUESTOS DE EGRESOS y lo integran los artículos 13  
al 24.

El Capítulo III, DEL EJERCICIO DEL GAS-  
TO PUBLICO FEDERAL, y lo componen los artículos del 25  
al 38.

Y por último el Capítulo IV, cuya deno-  
minación es DE LA CONTABILIDAD y este está integrado -  
por los artículos del 39 al 44.

Así también mencionaremos que están cin-  
co artículos transitorios como también aparece que es-  
ta Ley, entró en vigor a partir del 1° de enero de ---  
1977.

Una vez que se ha establecido a groso -  
modo la constitución de la LEY a estudio, pasaremos a  
realizar un análisis de lo que establecen ó reglamen-  
tan los artículos que integran los 4 capítulos de que  
se compone la multicitada LEY.

CAPITULO PRIMERO.- DE DISPOSICIONES GENERALES.- En es-  
te capítulo vamos a encontrar lo si  
guiente:

Veremos el título de todas las Le-  
yes que contienen y son las que a -  
continuación se tratarán en los si-  
guientes capítulos.



CAPITULO SEGUNDO.- DE LOS PRESUPUESTOS DE EGERSOS.- -

\*En este capítulo de la Ley, podremos apreciar que se fijan las bases del proceso al que deberá sujetarse el Gasto Público, y veremos también que los presupuestos se formularán cada año y que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto el examinar los mismos y definir el tipo y fuente de los mismos para su funcionamiento. Veremos que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados. Se observará también que el artículo segundo de la Ley en estudio, es el que reglamentará el monto del presupuesto para las entidades fedrativas, y también que la Secretaría en cuestión, cuando no le sea presentado el presupuesto por una entidad, está esta facultada para elaborarlo, en el artículo 19 se habla de la integración del presupuesto y está formado por IX fracciones

(\* Este párrafo está en la cara número cuatro de la tarjetá).

+También se establece que el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, deberán ser presentados al Presidente de la República por la Secretaría en cuestión y serán enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de diciembre de cada año inmediato anterior al que correspondiera.

°Así entrando de lleno al estudio en cuestión, el artículo dos habla de las erogaciones pro concepto de Gasto Corriente, inversión física, así como el pago pasivo o deuda pública que realizan los poderes que integran a la Federación, incluyendo a las Secretarías de Estado, veremos también que en el artículo cuatro se establece la programación del gasto público federal y que estará basado en las directrices y planes que se formulen de acuerdo a los planes de desarrollo económico y social, en el seis se habla de dichas Secretarías y Departamentos de Estado, orientarán y coordinarán la planeación y la distribución de las entidades que queden ubicadas en el sector que quede bajo su coordinación.

(+ Cara cinco de la tarjeta)

(° Punto número tres de la tarjeta)

Es así como en lo general de este primer capítulo se compagina con lo que se plantea al principio de este tema, destacando el artículo II, no dejando entre-ver cada uno de los artículos en estudio que integran este capítulo ya que son de mucha importancia.

Y por último, el artículo 12 nos habla de que en caso de duda en la interpretación de la Ley, de la materia y a estudio, se estará a lo que disponga la Secretaría de Programación y Presupuesto.

D).- LEY DEL PRESUPUESTO.

La única disposición Constitucional que en forma INDIRECTA alude a la facultad del Ejecutivo - para preparar el presupuesto y para solicitar su aprobación por el Legislativo, es el último párrafo del artículo 131 de la Constitución, de las diversas Secretarías de Estado, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que juega un papel predominante en la preparación y en la ejecución del presupuesto de Egresos.

La Ley Orgánica en su artículo primero, le concede las siguientes atribuciones y funciones:

1° Fijar anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de Egresos para cada una de las Dependencias Federales, de acuerdo con las instrucciones del Ejecutivo, -- sin que el total de estas sumas excedan a la estimación de los ingresos señalados por la Ley respectiva correspondiente al mismo ejercicio fiscal: "La Ley al Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", es la Ley en cuestión, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El Capítulo Primero cuyo título es como ya dijimos, de DISPOSICIONES GENERALES", podremos analizar por su importancia a los artículos siguientes:

El primero que lo transcribimos y que a la letra dice:

"El Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal, se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el EJECUTIVO FEDERAL, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

En este artículo se asientan las bases que se van a seguir en torno al Presupuesto y quienes van a distribuirlo, y como se va a aplicar su forma de distribución bajo la reglamentación de esta Ley y de la

Secretaría de Programación y Presupuesto.

El artículo SEGUNDO, nos va a señalar - el mejor rendimiento de lo que es Gasto Público Federal y las erogaciones que por concepto de gasto Co-----rriente, Inversión Física, Inversión Financiera, así - como Pagos de Pasivo, Deuda Pública, que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia - de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria - y los Fideicomisos en los que el fideicomisante sea el Gobierno Federal.

En éste primer CAPITULO, veremos que en los artículos cuarto y quinto le dan a la Secretaría - de Programación y Presupuesto facultades para programar Gasto Público y fijar directivos, así como intervención en los planes de desarrollo nacional, tanto en lo económico, en lo político y en lo social; de tal manera, que también, va a intervenir en la presupuestación central y evaluación del GASTO PUBLICO FEDERAL, - para el eficaz cumplimiento de sus funciones, así mismo, que también tiene la obligación de proporcionar a solicitud del Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueda contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones conteni-

das en el reparto.

El CAPITULO SEGUNDO, cuyo título es de "LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS", nos da a entender lo siguiente:

"En este capítulo, sus artículos establecen las bases en que el gasto Público será distribuido, y esto se llevará a cabo de acuerdo a los informes o Programas que señalen objetivos, metas y de las unidades responsables de su ejecución y ven que los presupuestos se elaboren cada año calendario y se fundarán en costos, también deberá la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuidar que se defina el tipo de fuentes de recursos para su financiamiento.

Todo esto, estará sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados, a la iniciativa del Ejecutivo, y esto, expresará o durará un año correspondiendo a partir del 1° de enero y contendrá los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señale; así mismo, comprenderá las provisiones de gasto público y tendrá un capítulo especial de provisiones de Gasto Público que habrán de realizar las entidades de las cuales serán reguladas, el artículo 19 de este capítulo, señala el presupuesto de egresos de la Federación y se integrará con los documentos que se refieren y que se transcriben a la letra:

Se verá también que el Departamento del Distrito Federal, tiene una especial manera de programar su presupuesto y se establece en los últimos artículos del capítulo en estudio, así como, a los aumentos o creaciones de partidas especiales, y que estos - deberán ser de acuerdo a los ingresos obtenidos.

El último artículo menciona o señala a las entidades que tendrán presupuestos o deben tener - aumento anualmente. (6)

Como hemos venido analizando los capítulos de la Ley, que es tema a estudio, a continuación - nos toca estudiar el Capítulo III, cuyo título es --- EJERCICIO DEL GASTO FEDERAL y dijimos al principio de este tema, que se compone de los artículos 25 al 38, - encontrando que el artículo 25 habla de los excesos -- que salgan de los programas del presupuesto, es decir si una Dependencia Oficial presenta una determinada cifra de su presupuesto anual y esta cifra se excede al que la Secretaría de Programación y Presupuesto le tine asignado esto es de acuerdo como ya dijimos al programa de ingresos que le presente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estos excesos serán repartidos o serán traspasado a otros programas cuando se estimen procedente, entran también dentro de esta regla el programa de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

(6) LEY DEL PRESUPUESTO CONTABILIDAD  
Y GASTO PUBLICO. CONSTITUCION PO-  
LITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS ME-  
XICANOS

En este mismo capítulo, se habla de la importancia que tiene la Tesorería de la Federación - en la función de centralizar através de sus diversas oficinas el hacer efectivos los cobros y los pagos ne cesarios del presupuesto de egresos tal y como lo pre viene el artículo 2° de la Ley a estudio.

A continuación haremos un breve análisis de lo que se entiende por Gasto Público:

"Expresa G. FRAGA que existe cierta DI FICULTAD PARA PRECISAR EN TERMINOS DEFINIDOS LO QUE - DEBE ENTENDERSE POR GAS TO PUBLICO, PUES AUNQUE ELLOS SE ENCUENTREN SEÑALADOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, LA FORMULACION DE ESTOS, SUPONE QUE PREVIAMENTE HA SI DO RESUELTO EL PROBLEMA" (7)

Asimismo creemos que por gasto público debe entenderse lo que se destina a la satisfacción - atribuída al estado de una necesidad colectiva quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satis facción de una necesidad individual (1) S

#### SIGNIFICADO DE GASTO PUBLICO

El Gasto- Público, tiene una gran impor



tancia política y económica. En el cuarto seminario -- Interamericano de Presupuesto, celebrado en México D.F. celebrado en mayo de 1974, se señaló que el gasto público acelera el ritmo de crecimiento global, sectorial y espacial de la economía. Asimismo, se reconoció el papel del Sector Público en la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza; la disminución, del empleo -- y el mejoramiento del nivel del empleo de la población la superación de situaciones de dependencia; el incremento de las reservas del capital social básico y productivo y en general en el desarrollo de determinadas actividades preferentes.

De tal manera que en los demás artículos del capítulo III, se nos dice que por medio de la Presidencia de la República, la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá disponer de que los fondos y pagos correspondientes se sujeten a lo que se ha venido mencionando y que estos pagos serán en base al presupuesto de egresos y por los conceptos efectivamente devengados al año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes.

CAPITULO IV DE LA LEY EN ESTUDIO  
CUYA DENOMINACION ES DE LA CONTABILIDAD .

Este capítulo esta integrado del artículo 39 al artículo 44. El artículo 39 establece que cada entidad federativa llevará su propia contabilidad y que estas entidades federativas, suministran a la S.P.P. de una manera periódica según lo requiera - la propia Secretaría la información presupuestal contable, financiera y de otra índole que requiera.

A su vez, la S.P.P. informará a la H.C.P. los datos relacionados con estas mismas materias en la forma y con el término y el tiempo que al efecto convengan.

De esta manera se ha llevado en forma tradicional en México los presupuestos de egresos de la Federación, donde se clasifican los gastos según las dependencias del Ejecutivo, del poder Judicial y del Legislativo, así como para cada una de las Entidades descentralizadas sujetas al control presupuestario. Esta clasificación que a continuación vamos a proporcionar, resulta de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y veremos también que existen diferentes tipos de clasificación de presupuesto:

- 1.- Criterio económico o funcional.
- 2.- Clasificación funcional o por actividades.
- 3.- Criterio de Productividad

- 4.- Por la esfera que se causa.
- 5.- Por el lugar en que se realizan.
- 6.- Criterio de Perioricidad
- 7.- Por la materia a que se destina la dotación del gasto.
- 8.- Por la materia de gastos recuperables.

C A P I T U L O    I V

E F E C T O S   E C O N O M I C O S   D E L   P R E S U P U E S T O

- A) .- INTEVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA
- B) .- LAS FINANZAS PUBLICAS
- C) .- INGRESO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA
- D) .- GASTO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA
- E) .- DEUDA PUBLICA EN MATERIA ECONOMICA

C A P I T U L O I V

EFFECTOS ECONOMICOS DEL PRESUPUESTO.

- A).-INTERVENCINISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA
- B).- LAS FINANZAS PUBLICAS
- C).-INGRESO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA
- D).- GASTO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA
- E).- DEUDA PUBLICA EN MATERIA ECONOMICA

A).- INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Anteriormente se consideraba que el sistema de libre empresa era el ideal que debía seguirse si se deseaba impulsar la actividad económica nacional; en este sistema el papel que se le adjudicaba al Gobierno era de vigilante de manera que sirviera para dar seguridad a la economía; lo que estaba en consonancia con la base que dió vida al Estado. Como fundamento para mantener el estatus de la SOCIEDAD DOMINANTE, sin embargo la misión que se le asignó como regulador de la vida económica entraba en contradicción con este principio, ya que para ello precisaba contar con cierta fuerza en todos los sectores que le permitiera influir en las decisiones del medio que se desenvolvía, para lo cual se le fueron concediendo determinados instrumentos de control que proporcionaron. Más tarde, el que se dejara otros la idea de la libre empresa y se diera paso al intervencionismo del Estado.

En esa forma, apareció el sistema de economía regulada, a través del intervencionismo gubernamental, que tenía como meta, contribuir mediante los instrumentos a su alcance a reducir las perturbaciones de la economía nacional, por lo menos mientras requiera de la ayuda gubernamental para su desenvolvimiento, Para tal fin, el gobierno contaba con la política fiscal, mediante la cuál podía conceder determinados incentivos que coadyubaban al crecimiento de las actividades productivas más necesitadas y lo mismo sucedía - en el caso de los créditos.

Posteriormente y con el avance de los mecanismos a disposición del gobierno, la economía regulada se transformó en una economía planificada, en la que el Estado, ya que no sólo obtuvo la función de corregir las perturbaciones, sino que además se le atribuía la de dirigir el destino de la actividad económica nacional, de acuerdo con planes y metas previamente fijadas y definidas.

Estos procesos de cambio registrados -- en el campo del intervencionismo del Estado, tienen su justificación en el desarrollo alcanzado por la tecnología que puso al alcance del gobierno diversos instrumentos que le permitían controlar en mejor medida la economía nacional, con lo que se elevó paulatinamente la trascendencia del gobierno como coadyuvante del desarrollo nacional.

"El Estado puede intervenir en la vida económica nacional en forma directa e indirecta. En forma DIRECTA PUEDE LLEVARSE A EFECTO CUANDO SE ENFRENTA A SITUACIONES DE EMERGENCIA O BIEN, CUANDO SE TRATA DE LA PLANEACION PARCIAL O TOTAL, CON EL FIN DE --- TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL PAIS. Cuando el gobierno interviene en forma INDIRECTA, lo puede hacer MEDIANTE LA POLITICA MONETARIA FISCAL O DE INVERSIONES, MANIPULANDOLA CON EL OBJETO DE ELIMINAR LAS -- PERTURBACIONES A QUE SE ENFRENTA LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA O BIEN A ORIENTARLA A DONDE CREA CONVENIENTE" (1)

Como casos típicos de situaciones de -- contingencias en los cuales el Estado debe actuar en forma directa, puede citarse las perturbaciones causadas por los ciclos económicos. La misma actuación requiere llevar a cabo el gobierno en los casos en que -- la propia economía nacional por su caracter de subdesarrollada se enfrenta a una serie de obstáculos que -- deben ser eliminados, si se desea alcanzar el desarrollo económico, para lo cuál se necesita de la planeación a nivel nacional.

Cualquiera que sea la participación del Estado en la vida económica nacional, debe aportar una política económica que le permita utilizar el máximo -- de los esfuerzos y los capitales, especialmente en los países atrasados en los cuales estos son escasos.

Son diversos los objetivos que pueden perseguir la política económica, los cuáles dependerán de las condiciones de atraso o desarrollo en que se encuentra el país en cuestión, entre ellos cabe citar:

Altos niveles de ocupación de recursos, distribución equitativa del ingreso, elevación de la productividad, aumento del ingreso por percapita y del poder adquisitivo de la población, etc. etc...

Del análisis anterior podemos sacar que como una medida de política económica directa, la planeación económica y social. Esta surgió por vez primera en los países socialistas, que fueron los que inicialmente utilizaron medidas concretas de esa naturaleza y fué a partir de la post-guerra, cuando los países con un sistema de empresa-privada, comenzaron a adoptar medidas de planeación.

El primer intento de planear la economía en México, se inicia con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, en el año de 1930.

Posteriormente, en el año de 1933, se formula el Plan Sexenal, inspirado en parte en la mayor participación de la Política de intervención estatal en los países industrializados, que buscaban salir de la crisis económica mundial que estaban padeciendo.



Siguieron diferentes planes sexenales, posteriormente en el año de 1935, se intentó eliminar esa diferencia que acarrear los planes sexenales, --- creándose el Comite Asesor Especial, que se encargaría de traer una coordinación de las políticas nacionales de planeación, cuyo caso que tampoco pudo dar - resultados eficaces en su cometido. En el año de 1939 entra el Segundo Plan Sexenal en funciones.

Para el año de 1942, se viene a crear la Comisión de Planeación Economica, que como todos - los organismos anteriores, tuvo una vida efímera. En 1947 y con base en la Ley para el control de los orga nismos y empresas del Estado, se le dió vida a otra - comisión que llevó por nombre "NACIONAL DE INVERSIO-- NES", a la que se le dió el control, vigencia y coordi nación de los presupuestos de CAPITAL Y CUENTA CO-- RRIENTE; de todos los organismos autónomos y empresas estatales que en su totalidad sumaban 65, la Comisión tendió a desaparecer. Más adelante en el año de 1948, el Banco de México realiza la elaboración del Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias - descentralizadas, para el Sexenio de 1947-52. La Nacio nal Financiera en el año de 1952 realiza el Programa Nacional de Inversiones que tiene una vigencia de -- 1953 a 1960; dicho plan incluía las necesidades de -- inversión para este período clasificado en formas eco nómicas. En el año de 1953 se expide un acuerdo pre-- sidencial por medio del cuál se buscaba la coordina-- ción de todos los programas de inversión del Sector - Público.

Así todas las instituciones oficiales, tendrían la obligación de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas de inversiones para los periodos 1953-58 que inclufan también la distribución anual de todas las obras que iban a --realizar y un proyecto de financiamiento, con el objeto de crear un plan de inversiones para todo el sexenio oficial.

Por la eficacia con que formuló todos - los programas oficiales en el año de 1956, se le otorgaron a la Comisión varios programas adicionales.

En el periodo del año de 1958 vino a resultar la creación de una Secretaría importante, la Secretaría de la Presidencia, que tendría como objetivos servir de enlace entre el ejecutivo y las demás dependencias federales en lo relativo a los asuntos económicos y políticos, y la de coordinar la política económica nacional. La comisión de Inversiones quedó incorporada en la mencionada Secretaría, con la denominación de "Dirección de Inversiones Públicas".

Actualmente la Secretaría de la Presidencia con la Reforma administrativa viene a tomar el nombre de Secretaría de Programación y Presupuesto.

Continuando con lo referente a la intervención del estado en manera indirecta, como ya se dijo con antelación este se va a basar en la política mo

netaria, en la política fiscal y de inversiones.

"La Política de Inversiones, va a venir a darnos en los últimos años los fines para orientar - y mantener la estabilidad interna de la moneda y a evitar presiones en el mercado de cambio, que pudieran -- afectar la paridad actual, pero sin descuidar las metas de desarrollo económico fijadas para el país y de acuerdo con la política económica general, es decir, - se pretende alcanzar el desarrollo económico con estabilidad monetaria sin inflación y dentro de un régimen de libertad de cambios". (2)

No obstante que uno de los objetivos -- principales de la política monetaria actual es el de - mantener la política monetaria sin inflación, lo cierto es que esta meta no se antepone a la de lograr el - progreso económico y social del país, pero el poder alcanzar estas modalidades depende en gran medida de la - capacidad y habilidad con que se manipulan los diversos instrumentos de la política monetaria, de manera que se eleva el nivel de vida de la población sin recurrir a prácticas inflacionarias.

Con el aumento de los controles del crédito y del circulante monetario la Banca Central es decir el Banco de México, está en condiciones de dirigir este hacia los sectores en que el proceso de desarrollo económico del país hace más imperiosa su existencia, de

A pesar de todas las medidas utilizadas en materia de política monetaria y crediticia, las presiones inflacionarias continúan latentes en el país -- y para evitarlas el Banco de México, hace uso de los recursos internos mediante el canje legal; sin embargo y debido a la política fiscal adoptada el ritmo de -- los ingresos del gobierno federal, registran incrementos menores que el de sus gastos, es decir los de egresos lo que obliga al Banco Central para utilizar aquel mecanismo.

Otras de las maneras de intervenir del Estado en forma indirecta es la Política Fiscal, en -- este medio de política imperativa el Sector Público a través de la utilización de un sistema progresivo de -- impuestos, lo que pretende recaudar los ingresos excedentes de las personas con más altos ingresos; para de -- terminarlos al financiamiento y proporcionar el desarrollo económico y así mismo lograr una redistribución más equitativa de los ingresos.

Otro objeto, es el de obtener un nivel de ocupación adecuado al crecimiento que registra la -- población económicamente activa del país, éste es o -- tro de los fines que debe perseguir la política fiscal en los países en proceso de desarrollo. No obstante en el momento que se trata de llevar a la práctica su política fiscal, la administración pública tiene que enfrentarse a -- diversos problemas de especial importancia, que tienden a requerir de particular atención por parte de la administración ya que originan ciertos trastornos a la economía nacional.

"Una política fiscal que tiende a elevar la inversiones privadas, puede crear una corriente de bienes de capital que origine desequilibrio en la balanza de pagos incrementados por el aumento de la --proporción a importar a que dan lugar las nuevas inversiones". (3)

El gobierno federal, para tratar de evitarlo puede hacer uso de otras políticas que complementen a la política en cuestión y que tendrían como finalidad, la de reducir la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos.

Podría decirse que el control de la política exterior por medio de la substitucion de importacion o del incremento de las importaciones ó exportaciones, otro de los problemas de la política exterior es la presión de la política inflacionaria ocasionada por la incapacidad que tienen los países en desarrollo para absorver los incrementos del medio circulante de que precisa una economía en expansión, sin que con ---ello se cause una alteración de los precios y debido a que la producción y por ende la oferta, no son capaces de elevarse para contrarestar el aumento de la deman--da. De tal manera que la política fiscal, tiende a estimular el desarrollo economico nacional, recabando --los ingresos que posteriormente el ejecutivo nacional, va a distribuir en su política de egresos al gasto público.

Como otro punto indirecto en que interviene el Estado, nos compete ahora hablar de la política de inversiones, y diremos que la comisión de inversiones, ha adoptado las técnicas de programar sobre la base de las necesidades particulares para llegar a lo general; es decir, no partió de un plan general para después desglosarlo sino que se estudiaron los proyectos de inversión para cada sector, de manera que se podría determinar la cantidad de invertir en cada caso, la suma de los cuáles proporcionara el total a invertir. Este procedimiento permite actuar con éxito relativo pues se adapta a las condiciones del país propiciando un desarrollo económico.

Una vez que se ha establecido el total de la inversión pública a ejercer en un determinado período fiscal, el problema que se presentará será el relativo a su funcionamiento ya que las posibilidades internas son limitadas y cada vez que se elevan las formas notorias, los gastos corrientes, de ahí que la política en inversiones debe estar en consonancia con la política económica, para que a través de esta, la política fiscal pueda conocerse el monto de ingresos de que podrá disponerse y de efectuar así la jerarquización de las inversiones de acuerdo con el total de ingresos disponibles con la urgencia de ejecutar cada una de las obras; así veremos que cada una de las Secretarías de estado tendientes a participar en esta política de inversiones, va a integrar un estudio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cuál

tendrá que revisarlo y enviarlo a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Inversiones para el período fiscal que continúe.

B).- LAS FINANZAS PUBLICAS.

"El Gasto Público total del sector Público Federal (Gobierno Federal y Organismos YEmpresas del Estado) presupuestado para el año de 1973, alcanza un total de 173,879 millones, cantidad que equivale al 41.5% bruto interno de 1970". (4)

En el Gasto total del Sector Público federal programado para el año de 1972, representa un crecimiento de un 12% sobre el gasto efectivamente ejercido en 1970. Cabe aclarar que la mayor parte de éste aumento, corresponde al año de 1972, toda vez que en 1971, el gasto público se situó a muchos similares a los efectivamente ejercidos en 1970, pues la política de control inflacionario, tuvo como una de sus herramientas fundamentales, la restricción del gasto público y además se resintieron los efectos de los aceleradores típicos que el primer año de funciones de una nueva administración.

Esto nos va a dar un mayor entendimiento para que a mayor gasto público, menor crecimiento

económico.

El Houdson Institute Bearou (Organización independiente de Investigaciones con sede en París) ha publicado un estudio en el cual con base en datos de varios países europeos, americanos y asiáticos en los últimos 15 Años, demuestra la existencia de una relación directa entre el aumento del gasto público y la disminución del crecimiento económico.

El estudio se complementa con otros dos efectuados por otros economistas de la Universidad de Oxford, Robert Beacon y Walter Elvis; en donde analizan los dos economistas antes citados, la sistemática disminución del crecimiento del producto nacional bruto de Inglaterra; junto al constante aumento del gasto público.

Dichas investigaciones llegan a esta conclusión:

"A mayor gasto público, menor crecimiento económico".

Por el contrario, Japón, país con el menor gasto público en relación a su P.N.B (11% aprox.), es el que mayor crecimiento económico ha tenido en la última década (10% aprox.).



Dice David Smith, jefe de la oficina de "Investigación económica del England is National Government Bank", "cada 5% de incremento en la parte de ingreso disponible absorbido por el consumo estatal, - implica un 1% de disminución en porcentaje de crecimiento".

Aunque dicha proporción no es aplicable matemáticamente a todos los países, si es conveniente hacer notar que como estos investigadores han llegado a tal certeza en sus cálculos que pueden prever hasta numéricamente la disminución de crecimiento con base - en el aumento del gasto público.

Otras de la razones que dá el citado -- Houdson Institute, como causa del fenómeno, es que al aumentar los impuestos un gobierno, para hacer frente a sus crecientes gastos, excede a los límites de la -- deficiencia económica.

Además los usos utilizados por el sector público tienen una productividad mucho más baja -- que los utilizados por el privado y en muchos casos, - ninguna como los destinados al llamado gasto social.

Sobre la generalizada opinión de que -- gracias al mayor gasto público, se disminuye el desempleo; el economista de la universidad de Oxford Walter Elvis nos dice de Inglaterra:

"En el período de 1966 a 1974, el Sector de mercados o privado, perdió 175 trabajos por año y el servicio público creó 120 empleos por año.

Esto significa que un menor número de productores de bienes y servicios vendibles del sector privado, tienen que cargar a un mayor número de consumidores de los impuestos en el sector público".

Es decir, según estos datos, son más los empleos productivos que se pierden cuando crece el gasto público, que los empleos improductivos que crea este gasto público.

Esto nos hace ver lo doblemente negativo del gasto público.

Por un lado, hay más desempleo que por otro y el menor empleo que crea es improductivo.

Es interesante hacer notar que aunque el estudio de Houdson Institute no incluye a México, lo sucedido en nuestro país en los últimos años, confirma la tesis de que a un mayor gasto público corresponde un menor crecimiento económico.

C).- INGRESO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA.

Para que el Estado pueda cumplir con sus

funciones y objetivos, la sociedad debe proporcionar - los recursos necesarios.

Los ingresos públicos comprenden to-- - dos las percepciones del Estado, tanto en efectivo, co mo en especie o en servicios.

En los Estados desarrollados los ingre- sos públicos son indispensables para propiciar un desa rrollo económico acelerado; a la vez que contribuyen a transferir recursos concentrados en un porcentaje muy bajo de la población, hacia las grandes mayorías que - tienen un nivel bajo de vida.

Así mismo , a través de los ingresos -- transferidos al sector público es posible canalizar el excedente económico hacia el funcionamiento del desa-- rrollo, en lugar de que se desvie hacia el consumo sun tuario, a las importaciones superfluas, o a la fuga de capitales al exterior, como suele suceder en ocasiones cuando se deja totalmente en manos del sector privado, acentuando así el desequilibrio con el exterior que es correlativo al desarrollo económico, pues implica ne-- cesariamente la importación de bienes de capital.

"Entre las fuentes de ingreso del gobier no pueden citarse: Impuestos, emisión monetaria, bonos y valores gubernamentales, empréstitos, explotación de recursos naturales, empresas estatales, donaciones, --- y otros. Los impuestos representan la mayor parte de --

los ingresos del Estado". (5)

Además de los impuestos, el Código Fiscal de la Federación cita como fuentes de ingresos -- los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Por niveles de gobierno, los ingresos públicos se dividen en: Ingresos del Gobierno Federal; Ingresos de los Estados; Ingresos de los Municipios; = Ingresos de Los Organismos Descentralizados y Superávit de las empresas públicas.

Estos conceptos constituyen los ingresos netos del sector Público.

La clasificación económica de los ingresos públicos, los divide en dos grandes rubros: Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital; subdivididos a su vez los primeros en: Impuestos al Ingreso, Impuestos al Gasto, Impuestos a la Propiedad y otros Impuestos corrientes.

Para analizar el crecimiento de los ingresos del sector público se utilizará la clasificación por niveles de gobierno. Entre el período de 1963 a 1970 los ingresos efectivos del gobierno federal au-

mentaron en 6.6%, medidos aprecios corrientes. el considerable aumento de los ingresos federales, registrados en los últimos años se debió al dinamismo de la -- política fiscal implantada por las autoridades hacendarias.

D).- GASTO PUBLICO EN MATERIA ECONOMICA.

Entendemos por gasto público, las erogaciones hechas por el gobierno, por cualquiera de sus niveles; federal, estatal o municipal y por las empresas y organismos descentralizados.

Los gastos públicos, pueden clasificarse en: -ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.-

LOS ORDINARIOS son aquellos que se repiten año con año con pequeñas variaciones. (VGR. Los administrativos y el costo de los servicios públicos).

Los egresos EXTRAORDINARIOS se originan de manera irregular o de manera imprevista; tales como los gastos de guerra ( o sea, que se tiene que hacer un gasto inmediato el cual no estaba programado).

El Estado al efectuar erogaciones de ti

po inversionista, contribuye al desarrollo de la actividad nacional, al aumentar la capacidad productiva, - logrando con ello disminuir las importaciones, aumentar la exportaciones o simplemente producir para el -- mercado interno.

"En los últimos años se advierte una elevación constante de los egresos, en vista de la naturaleza del programa de obras públicas que traza el gobierno cada día son mayores las cantidades que se destinan al fomento económico y social, debido todo ello a los deseos emanados de la Revolución de 1910 de cambiar la estructura productiva del país ante un crecimiento acelerado de la población." (6)

El gasto público es un elemento primordial en la política económica a disposición del gobierno y ejerce una enorme influencia sobre las presiones del gasto privado; antes de la inversión, veía las expectativas y después de los gastos de inversión y consumo; veía el acelerador y el multiplicador y, sobre todo en la confianza que esta política de gobierno inspira a la iniciativa privada. Así mismo cabe mencionar también las ventajas de una política de gasto público, en relación con otras políticas económicas; en el sentido de que el gasto crea directamente demandas de bienes y servicios de ingresos; es decir que impulsa simultáneamente el gasto el ingreso y la producción nacional.

E).- DEUDA PUBLICA EN MATERIA ECONOMICA.

En la década de los años de 1960 a 1970, el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (a precios de 1960) se acelera hasta una tasa media anual de 7.1 %, en tanto que la población del país, aumentó a una tasa promedio de 3.4%; como puede observarse es notable el desarrollo económico durante este problema, y lo que se tradujo en incrementos del producto bruto por habitante.

La situación discreta obedeció al aumento del ahorro e inversión por parte de la sociedad mexicana, sin embargo el crecimiento global de la economía padeció profundos desequilibrios sectoriales. Las actividades primarias donde se ocupa alrededor de la mitad de la población crecieron en un 3.6%, mientras que el sector industrial lo hizo hasta un 9.8%.

En esta condiciones y no obstante que el producto nacional bruto se elevó durante el período mencionado, si se analiza la deuda pública y su participación en el producto interno, se observará que hasta el 30 de junio de 1967, su participación presentó el 15%; porcentaje que para el 31 de diciembre de 1971 se elevó hasta el 16.5%. Así mismo, durante la década

de 1960 a 1970, la deuda directa del gobierno federal se fué incrementando.

De los datos anteriores se concluye -- que la deuda directa total del gobierno federal, durante el lapso considerado de 1960 a 1970, representa una tendencia al alza que va de \$9,810, millones de pesos para el año de 1960 hasta \$64,571 millones de pesos para el año de 1970. Por otra parte, la estructura de la deuda del gobierno federal se mantiene casi en los mismos niveles; la década anterior de 1960 representó 80.1% y en 1970 83.3 %; mientras que la deuda externa de 19.9% ya que en 1960 descendió a 17.7%.

De los datos anteriores se desprende -- que en la deuda consolidada externa del sector público del 31 de diciembre de 1971 se incluye la deuda directa del gobierno federal \$11,027.5 millones de pesos, más la deuda garantizada por el gobierno federal ----- a favor de otros organismos públicos \$9,854.2 millones de pesos y la deuda contraída sin garantía específica del gobierno federal \$23,413.8 millones de pesos.

Las cifras anteriores arrojan un total - de la deuda directa externa de \$44,285.2 millones de pesos, que representan el 43.0% del total de la deuda directa.



"El fortalecimiento de las finanzas -- públicas de México, através de las medidas de política adoptadas por la nueva administración hace preveer un cambio en la estructura de las finanzas del gobierno - federal, en donde los gastos corrientes deberán ser sufragados por los ingresos corrientes( como actualmente sucede), de modo que quede un remanente de tal importancia que haga decrecer el endeudamiento exterior como una fuente de financiamiento para el desarrollo económico social. Así mismo, es muy importante tener en cuenta las políticas aplicadas en diversos campos a la economía que se orientan hacia el desarrollo equilibrado de los diferentes desarrollos productivos." (7)

La política de reinversión, deberá cumplir un papel todavía más importante teniendo como objetivo la satisfacción de las necesidades del mercado interno y o la demanda internacional, que permite la obtención de divisas y tecnología moderna indispensable, para competir en un ámbito internacional; por --- ello el incremento del ahorro interno y de una política fiscal adecuada al grado de desarrollo del país, -- por lo que será una de las metas que emitirán canalizar recursos propios para un desarrollo económico inducido.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA CONCLUSION.- En nuestro tema uno hemos analizado la definición del presupuesto, así como las formas administrativas funcional o económica --- la cuenta doble y el presupuesto por programas. Dijimos que la definición del presupuesto que este autor aporta en la definición del presupuesto es: EL DOCUMENTO RELATIVO A LA PREVISION DE GASTOS DE IMPUESTOS PUBLICOS, FORULADO Y SANCIONADO EN LA FORMA ESTABLECIDA EN LA LEGISLACION DEL -- PAIS.

Ahora bien analizamos también el punto de vista económico y dijimos que económicamente es: EL PROGRAMA DE TRABAJO QUE EL ESTADO SE PROPONE REALIZAR.

La administración y la economía a los -- presupuestos por partidas de donde vimos que las más importantes son las ya mencionadas al principio de esta conclusión o sea la administrativa y la económica y nos parece, que las que más se adecuan al sistema antiguo del Estado más conveniente es la de presupuesto por programas, así vemos que es la más novedosa que se ha creado en materia presupuestaria; ya que este tipo de presupuesto, fué recomendado por la Comisión Económica para la América Latina y el Instituto Latino-Americano de planeación económica, es por es-

ta razón que el autor del presente trabajo esta de acuerdo, es el ideal para aplicarse, ya que agrupa los gastos según sean los programas que se vayan a realizar o las actividades concretas que deben cumplirse para la ejecución de los mismos. Así mismo, vincula los gastos con los resultados expresados con actividades físicas que se proyectan y que es posible su logro en un tiempo determinado.

SEGUNDA CONCLUSION.- En el capítulo segundo se realizó un minucioso estudio del presupuesto de egresos y de este antecedente histórico, vimos que la doctrina ha tenido una importante intervención.

Hablamos de la influencia de los Administravistas franceses quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes, y encontramos que una gran mayoría de esos estudiosos de diferentes nacionalidades se han inclinado por considerar que el presupuesto de egresos es un Acto Formalmente Legislativo, esto es viendolo desde el punto lógico administrativo por ser un acto de previsión y de autorización y vimos también que en México, el presupuesto de egresos constituye la AUTORIZACION INDISPENSABLE PARA QUE EL EJECUTIVO EFECTUE LA INVERSION DE LOS FONDOS PUBLICOS , esto lo reglamenta el artículo 126 de la Constitución Mexicana, analizamos también la base para la rendición de cuen

tas del Ejecutivo para el poder Legislativo.

Vimos que produce el efecto de descargar la responsabilidad al ejecutivo como manejador de fondos.

Analizamos principios de caracter sustancial del presupuesto, la teoría clásica y la teoría moderna fundamentos legales del presupuesto y su principio de universalidad de lo anterior,, se desprende que el estudio del presupuesto lo vamos a encontrar de la siguiente manera QUE ES UN PRINCIPIO CLASICO DE EQUILIBRIO Y QUE SE SUBSTITUYE CADA VEZ MAS POR LA TEORIA DEL EQUILIBRIO DE LA ECONOMIA NACIONAL CON LA INTERVENCION DEL ESTADO EN DICHA ECONOMIA. Sin embargo, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido sería un factor que perjudicara la situación financiera de cualquier país cuando no existe equilibrio en el superávit y en el déficit.

Ahora bien encontramos que las secretarías de Estado, los Organismos descentralizados las Empresas de Participación estatal y las Entidades independientes del gobierno federal, si no conservan el equilibrio a que se hace --mención son los provocadores del fenómeno inflacionario.

TERCERA CONCLUSION.- En el tema número tres, hablamos del concepto constitucional del presupuesto, la Ley que reglamenta el presupuesto, la --- aprobación del poder legislativo del presupuesto, la naturaleza y efectos jurídicos -- del presupuesto.

Vimos que los artículos constitucionales que hablan del presupuesto son: --- El 65, 73, y 74; los que tratan un poco del presupuesto y así también si realizáramos un estudio completo y complejo del presupuesto, veríamos que en casi todos los artículos de nuestra Carta Magna se habla del presupuesto. De esos artículos, destaca el 74 y entendemos que éste es el que nos da una definición del presupuesto y que es la siguiente:

"TODAS AQUELLAS EROGACIONES AL -- GASTO PUBLICO EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD YA SEAN EN MATERIA POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL, QUE HAGA LA FEDERACION ANUALMENTE, EN BASE A LOS INGRESOS QUE ESTA MISMA RECOLECTE O RECA-- BE".

Asímismo en la fracción IV del artículo en mención, se determinan las bases -- que tiene que seguir el Ejecutivo Federal en materia presupuestal y vemos, que la Ley Reglamentaria en materia de presupuesto lleva - el título de LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. Y nos señala que es la Secretaría de Programación y Presupuesto la encar-

y esclavos, patrones y obreros, hasta llegar a la lucha entre explotadores y explotados. Y a través de esta historia se ha hecho patente la constante y permanente intención de los dueños de los medios de producción, la de explotar a las clases económica y socialmente débiles, unas veces por medio de marginaciones y engaños y otras veces abiertamente en contra de los principios jurídicos como es la Ley.

Esto lo vamos a encontrar no sólo entre las clases explotadas y explotadoras como se ha manifestado, sino también entre gobiernos y países, unos altamente industrializados y otros en subdesarrollo, es por eso que al tener el Estado intervención en su economía interna por medio de la cual regula su rama de producción económica y subsecuentemente su política y su sociedad, para resolver este problema se debe legislar en materia económica con verdadera eficacia y cumplir con cualesquiera otras leyes como si se tratara de otra rama de Derecho y el Estado debe darle fuerza de Ley y no sólo coactividad represiva. Es por esto que la actividad principal del Derecho Económico es que el Estado legisle en su favor y asimismo, la de lograr la transformación del mismo en los campos económico, político y social de nuestro país.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL                    TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. TERCERA EDICION AC-  
TUALIZADA. EDITORIAL PORRUA, S.A  
MEXICO 1979.
- DE LA GARZA SERGIO F.                   DERECHO FINANCIERO MEXICANO. -  
SEPTIMA EDICION. EDITORIAL PO--  
RRUA, S.A. MEXICO 1976.
- FRAGA GABINO                            DERECHO ADMINISTRATIVO.               -  
EDITORIAL PORRUA, S.A.               -  
MEXICO 1975.
- FLORES GOMEZ-CARVAJAL                 MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIO--  
NAL. PRIMERA EDICION. EDITORIAL  
PORRUA, S.A. MEXICO 1976.
- IBARRA DAVID, M. DE NA                 EL PERFIL DE MEXICO EN 1980. -  
VARRETE IFIGENIA, SO--               SEXTA EDICION. EDITORIAL SIGLO  
LIS LEOPOLDO, URQUIDI               XXI EDITORS, S.A. BUENOS AIRES -  
VICTOR I.                               ARGENTINA
- LOPEZ ROSADO DIEGO                    PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO.  
CUARTA EDICION. EDITORIAL - --  
U.N.A.M. MEXICO 1975.
- MARX CARLOS                            CONTRIBUCION A LA CRITICA DE LA  
ECONOMIA POLITICA. SEXTA EDI---  
CION. EDICIONES POPULARES, S.A.  
MEXICO 1976.
- MORENO DANIEL                          DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
CUARTA EDICION. EDITORIAL PAX-  
MEXICO. MEXICO 1972.
- OLIVERA TORO JORGE                    MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATI-  
VO. CUARTA EDICION. EDITORIAL -  
PORRUA, S.A. MEXICO 1976.
- PAZOS LUIS                             FUTURO ECONOMICO DE MEXICO. -  
CUARTA EDICION. EDITORIAL DIANA  
MEXICO 1977.
- CIENCIA Y TEORIA ECONOMICA. -  
QUINTA EDICION. EDITORIAL DIANA  
MEXICO 1979.



L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1978

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO  
CODIGO PENAL DE LA FEDERACION  
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1977