

609
2a



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“FUNDAMENTO JURIDICO DEL PRESUPUESTO
POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES”**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

RAFAELA ORTIZ GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

I N T R O D U C C I O N

CAPITULO I: SINTESIS HISTORICA DEL PRESUPUESTO EN GENERAL.

- 1.1 Historia del Presupuesto en General
- 1.2 El Presupuesto en diversos paises
- 1.3 Principios Generales del Presupuesto
- 1.4 Características del Presupuesto

CAPITULO II: PRESUPUESTO TRADICIONAL

- 2.1 Definición legal, doctrinal y económica del Presupuesto
- 2.2 Estructura del Presupuesto Tradicional
- 2.3 Naturaleza Jurídica del Presupuesto Tradicional

CAPITULO III: PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

- 3.1 Antecedentes
- 3.2 Definición
- 3.3 Estructura
- 3.4 Principios Generales
- 3.5 Características
- 3.6 Ventajas
- 3.7 Diferencia del Presupuesto Tradicional respecto del Presupuesto por Programa y Actividades
- 3.8 Teoría Moderna del Presupuesto. Presupuesto Base Cero

CAPITULO IV: PROCESO DE ELABORACION, Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO

- 4.1 Política Económica del Gobierno
- 4.2 Fundamento Jurídico de la Política Económica del Gobierno
- 4.3 Organos que intervienen en la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos
- 4.4 Iniciativa del Presupuesto de Egresos
- 4.5 Discusión y Aprobación del Presupuesto de Egresos
- 4.6 Ejecución del Presupuesto de Egresos
- 4.7 La Deuda Pública

CONCLUSIONES

NOTAS

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Históricamente el desarrollo económico de los países se ha visto fortalecido a través del establecimiento y utilización de los sistemas de planificación que contribuyen de una manera eficiente y eficaz a la mejor racionalización de los recursos disponibles con que cuenta un Estado. Es decir, que ningún País por muy centralizado que sea jamás podrá suprimir el establecimiento de estos sistemas de planificación.

Ahora bien, el presupuesto por programa y actividades motivo del presente trabajo constituye uno de los mecanismos más efectivos para aprovechar adecuadamente los recursos del Estado.

Así mismo cabe señalar que la acción presupuestaria representa una palanca fundamental de la actividad que desarrolla la Administración Pública General.

En este orden de ideas, para promover el desarrollo económico y social de un País el Estado requiere contar con sistemas presupuestarios idóneos. Y es precisamente la búsqueda, el perfeccionamiento y el fundamento jurídico de estos sistemas lo que nos anima a realizar la presente investigación.

En un sistema federal como el nuestro la Administración Pública moderna tiene que enfrentarse al reto de vigilar la estricta aplicación del Derecho, pues nuestra Carta Magna regula claramente las actividades del Ejecutivo en Materia Presupuestaria y que durante el desarrollo de este trabajo se tratará con la atención debida ya que no vacilamos en calificar la importancia que reviste el presupuesto por programa y actividades como uno de los más trascendentales que se hayan producido en la historia tanto de la Administración Pública como la de nuestro País, en la medida en que representa una orientación clara y objetiva para las políticas emprendidas por nuestro Gobierno y cuya intención es fortalecer las bases de una Administración más sana por tener indefectiblemente no únicamente el derecho de informar a las Legislaturas y al Pueblo de México, como y en que se están utilizando los ingresos provenientes de los mecanismos del

Estado para obtener los recursos, sino aún más porque pretende de una manera posible y programada obtener los máximos beneficios sociales justificando cada partida presupuestal aprobada que se invierta en algún renglón importante para el Desarrollo de la Economía de nuestro País.

Creemos que el fortalecimiento del Presupuesto por Programa y actividades en nuestro País permite precisar claramente las metas que se tienen que conseguir de una forma cuantitativa, además establece de manera objetiva los costos que requieren tales realizaciones y lo que es fundamental, responsabilizar tanto a las Instituciones como a las Empresas dotadas de dicho Presupuesto y a la Administración Pública General del cumplimiento de las necesidades que se demanden en la sociedad.

Paralelamente conlleva a una saludable evolución en la mentalidad de la Administración Pública Mexicana, la cual deberá actuar cada vez más en términos de realizaciones, productividad y eficiencia, así como de los elevados objetivos que debe cubrir de acuerdo a las peticiones establecidas en el Presupuesto por Programa y actividades y su fundamento jurídico, no sólo en nuestro País, aunque es el caso que nos ocupa, sino en cualquier País donde sea aplicado para el desarrollo de las economías modernas de cada caso concreto.

Haremos también mención en el transcurso de este trabajo de la síntesis histórica del Presupuesto en general; del Presupuesto Tradicional; del Presupuesto por Programa y actividades y de la regulación jurídica de este, así como su elaboración y ejecución.

También analizaremos los aspectos de conveniencia política y administrativa del Presupuesto por Programa y actividades y por último se hará una breve mención del Presupuesto Base Cero.

C A P I T U L O I

1.1. HISTORIA DEL PRESUPUESTO EN GENERAL

Para iniciar el estudio sobre nuestro tema es necesario analizar los orígenes del Presupuesto en general, es decir, que a lo largo de este capítulo narraremos el desarrollo histórico del mismo a partir de la época absolutista.

En la época absolutista el medievo feudal había constituido un largo parentésis en la doctrina política. En cuanto había desaparecido en él la manifestación de toda idea crítica sobre, la actividad financiera, la vida pública se había adormecido en el régimen feudal, en la tradición y la costumbre. En Italia a semejanza de cuanto había tenido lugar en la antigua Grecia, donde la cadena de la tradición y la costumbre se quebraron muy pronto el argumento financiero, como todos los motivos de la vida social encuentra apasionados críticos, especialmente, entre los políticos.

En este período los aspectos financieros de los grandes Estados se vuelven más costosos por causa de las grandes guerras y se enfrentan a la obligación de resolver los más graves problemas de organización y administración; pero a su vez surge por primera vez en la Historia la polémica en materia de ingresos públicos y de administración estatal.

"Todo esto explica que los primeros escritores que han cultivado una concepción en torno a la actividad de los Estados, además de revelarse como defensores del dominio político, hicieron de la doctrina financiera una cuestión de administración principesca, una economía empresarial del cuerpo estatal que se identifica con la economía del soberano." (1)

"Los llamados cameralistas son los escritores que por primera vez se ocuparon deliberadamente de la materia financiera. Su iniciador el Alemán Sechendoff, influido por las concepciones absolutistas delinea con particular vivacidad el elemento político intrínseco a la actividad financiera. Schroder lleva hasta consecuencias extremas el dolo político del absolutismo al sostener que el Príncipe debe tener un importante ejército e ingresos adecuados y negar a la representación el derecho de acordar tributos, da abundantes consejos y preceptos para incrementar los ingresos del Estado. A pesar de ello admite que la prosperidad del pueblo es la primera condición para una buena fianza." (2)

En general, se asimila la administración estatal a una Empresa privada del Príncipe, esta administración debe llevarse con los mismos criterios económicos que una empresa doméstica, donde se aconseja gastar lo menos posible, de recurrir a empréstitos sólo en casos extremos y de reembolsar lo más rápidamente posible los préstamos contraídos por necesidad.

"JUSTI, BERGIUS y SONNENFELS, exponen los criterios financieros más afines a la base política del absolutismo. Todo su interés tiende a no gravar demasiado la economía de los subditos puesto que el excesivo gravámen podía conducir a la rebeldía con la dura consecuencia de la sacudida del poder político.

De otra parte, el decaimiento de la energía productiva de la economía privada a consecuencia de los fuertes impuestos dejaría exhausta aquella misma fuente." (3)

Inglaterra precede a todos los países en la tutela de la posesión jurídica del individuo frente al Estado y se establece particularmente, en las relaciones financieras, que encuentran en el derecho del presupuesto su expresión típica.

La explicación financiera estatal, a través del movimiento de riqueza producida por el individuo, viene también a ser considerada exclusivamente bajo el aspecto de un conjunto de relaciones de cambio de bienes y servicios entre el Estado y el individuo, o más bien, entre individuos e individuo en un trámite necesario promovido por la autoridad estatal.

"Con relación al término Presupuesto, que en inglés y en francés se escribe igual (budget) sostienen los autores franceses que el origen etimológico del vocablo debe buscarse en la expresión bougette, usada desde antiguo en forma familiar como equivalente de POCHETTE (bolsillo)." (4)

La mayor parte de los autores reconoce que el primer país en que se relacionó el término bougette o presupuesto con la función de gobierno de las finanzas reales, fue Inglaterra, donde se aludía a la carpeta o cartera de cuero del Ministro o Tesoro Real que contenía los documentos y relaciones correspondientes al Tesoro con el cálculo de los recursos y el estudio de las necesidades del País.

Como en otros aspectos del derecho público, Inglaterra ha sido la primera en abrir el camino de la libertad y la soberanía en el régimen presupuestal.

"Para tener idea de esta larga lucha, que honra la Historia Constitucional Inglesa, vale la pena volver a recordar que la "Petición de Derechos" del Parlamento se proclamó por éste y se aceptó por la Corona bajo Carlos I en 1688, después de la caída de los Estuardos y el advenimiento de Guillermo IV de Orange y que fue necesaria la generalización del régimen Constitucional en las monarquías occidentales de Europa, para que el Parlamento Inglés hiciese la última conquista en 1837." (5)

"La extensión del Control Parlamentario sobre las finanzas gubernamentales llegó hasta el punto de supervisar los desembolsos personales del Rey. Como consecuencia de los sucesos de 1688-89 se estableció la lista civil para separar los gastos de la Corona de los gastos del Estado, limitando aquéllos a una cierta donación anual controlada por el Parlamento; se llevaron a cabo, así mismo otras modificaciones en cuanto a los gastos de la Corona, por parte de Parlamentos sucesivos, durante los reinados de Jorge IV y Guillermo IV. Esto constituyó el fundamento del sistema presupuestario - el control de las finanzas de la Corona por parte del Parlamento." (6)

"El episodio final fue el pronunciamiento de los Comunes en 1911, contra el veto de la Cámara Alta (Lores) que permitía la enmienda de las reformas económicas o fiscales, aprobadas por los comunes e iniciadas por la Corona. Esta pequeña revolución constitucional, silenciosa e incruenta, tuvo por causa la resistencia del Partido Conservador, encastillando en el recinto de los Lores, contra la aprobación de las reformas liberales, iniciadas por Asquith en 1905 y proseguidas por Lloyd George en 1911, respondiendo a ideales renovadores de justicia fiscal, economía y social." (7)

"Durante los siglos XV y XVI, algunos monarcas franceses formularon la promesa de establecer el orden en sus finanzas y dar intervención con solemne convocatoria a los Estados Generales. Así lo hicieron Luis XV y Enrique IV, para citar a los más ilustres de los Reyes pseudo principistas." (8)

Sin embargo, la realidad es que solamente a comienzos del siglo XIX con la Ley del 25 de Marzo de 1817, por iniciativa de la Cámara de Diputados se estableció el derecho de ésta a limitar y precisar los gastos que debían realizarse por el poder Administrador.

Este principio subsiste hasta hoy, fortalecido por la concepción política de que el presupuesto debía ser el resultado de la acción concurrente del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

"Hasta mediados del Siglo XIX no se logró una legislación reguladora, ordenada y completa que permitiera a los países organizados bajo el régimen democrático, parlamentario, preparar, sancionar y poner en ejecución los presupuestos, de modo que a la vez respondieran a los nuevos planes financieros." (9)

"Esta concepción estaba muy distante, podría decirse que era opuesta a la de Richelieu (Armando Juan Du Plessis, 1583-1642), quien siendo Ministro de Luis XIII afirmaba que por ser las finanzas el nervio del Estado, parte de su existencia y resguardo de la Corona, no debían exhibirse sin necesidad, poniendo su conocimiento al alcance de los hombres que ejercían el Gobierno".-- (10)

1.2 EL PRESUPUESTO EN DIVERSOS PAISES

INGLATERRA

Después de haber analizado el origen de la palabra presupuesto, hemos considerado que para empezar a desarrollar este punto es justo hablar del desenvolvimiento histórico del Presupuesto en Inglaterra pues como ya veremos fue en éste país donde se dan las bases y donde se inicia de una manera formal el estudio del control presupuestario en los años de 1822; a partir de ese momento los estados financieros daban a conocer las rentas públicas y las erogaciones e indicaban el posible déficit de los mismos junto con el plan financiero gubernamental.

"Antes de desarrollar un presupuesto gubernamental en toda forma, las operaciones del Parlamento habíanse alterado, ya en 1706, para estipular que la Cámara no consideraría medida alguna respecto a los gastos, con excepción de los que fuesen propuestos por la Corona. Tal estipulación fue formalizada por la Orden Permanente 56 de la Cámara de los Comunes, la cual sigue siendo hoy en día, un aspecto básico del sistema financiero británico. La importancia de este procedimiento recaó en el hecho de que es absolutamente necesario que el ejecutivo asuma la responsabilidad de la situación en que se encuentren las finanzas gubernamentales. El Parlamento retiene la autoridad para aprobar, reducir o rechazar el gasto propuesto, pero el ejecutivo debe coordinar las proposiciones concernientes a las rentas públicas y las erogaciones. El plan financiero constituye un documento ejecutivo propuesto sobre la base de la autoridad ejecutiva. El Poder que la legislatura posee para aprobar o desaprobar no altera la naturaleza de la responsabilidad ejecutiva". (11)

"De una manera similar, el Parlamento conserva la autoridad última en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto. La Corona es responsable de la efectiva y eficiente recolección y gasto de dinero. Estas responsabilidades se hacen valer por el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento, establecido en 1862 y por una auditoría independiente de las cuentas gubernamentales prescrita por la Tesorería y el Acta de Auditoría de 1866. Con excepción de los importantes controles que son administrativos en su naturaleza, estos estatutos completaron el patrón del control financiero británico, que ha continuado inmutable en su mayor parte, a través del tiempo". (12)

"La responsabilidad altamente centralizada que tiene el ejecutivo para llevar a cabo el planteamiento financiero, tan importante en el sistema financiero británico, es un producto directo del modelo de relaciones entre el Gabinete y el Parlamento. El Gabinete como autoridad ejecutiva central es un Comité de la Cámara de los Comunes. En el desempeño de este papel el Gabinete actúa en diversas capacidades. Como ejecutivo proporciona un informe de su administración -la manera en que ha desempeñado sus obligaciones para la conducción de dicha administración. Como ejecutivo, así mismo, el Gabinete formula un estado de las necesidades y recursos del Gobierno para el período siguiente. Como miembros de la Cámara de los Comunes, el gabinete pide la aprobación de su programa y defiende y explica ese programa. Después de que la aprobación ha sido concedida, el Gabinete emprende en su capacidad de ejecutivo, el control de la administración de su programa". (13)

"El alto grado que, de una responsabilidad flexible y centralizada, existe en estas relaciones entre el Gabinete y la Cámara de los Comunes ha hecho que el sistema presupuestario de la Gran Bretaña sea extremadamente viable. Es cierto que el sistema presupuestario británico funciona tan bien, bajo el punto de vista de la responsabilidad centralizada, que su éxito ha tenido una gran influencia en el desarrollo de los sistemas Parlamentarios de otros países. Al mismo tiempo esta centralización de responsabilidades, junto con la creciente complejidad de los programas gubernamentales, ha reducido la participación del Parlamento hasta el punto de llevar a cabo solo una mínima revisión legislativa de los detalles del presupuesto, ya sea antes o después de haberlos sometido a votación". (14)

"El desarrollo del sistema presupuestario en la Gran Bretaña no descansa sólo en el modelo formal de responsabilidades que esta vigente entre el Gabinete y el Parlamento. El presupuesto se ha transformado en un significativo estado de políticas gubernamentales y el procedimiento presupuestario ha desempeñado un importante papel en la formulación de tales políticas. Este hecho surgió

después de que las características mecánicas del presupuesto se encontraban bien establecidas.

Los presupuestos no son, simplemente cuestión de aritmética, sino que, de mil maneras, llegan hasta la raíz de la prosperidad de los individuos, de la relación de clases y de la fuerza de las ruinas". (15)

ESPAÑA

Ahora bien, seguiremos hablando de nuestro tema refiriéndonos al desarrollo del presupuesto en otro País Europeo, España, y empezaremos diciendo que para el tratadista español Alvarez de Cienfuegos "el contenido fundamental de toda actividad económica es un plan de selección y ordenación en la ampliación de los medios a los fines y siendo la actividad financiera (o mejor dicho fiscal) también una actividad económica no puede sustraerse a un contenido de planificación que concretamente se manifiesta en el Presupuesto, por lo que dicho tratadista considera que la ciencia de la Hacienda Pública es esencialmente una teoría del Presupuesto". (16)

Para la Ley de Administración y Contabilidad de lo. de Julio de 1911 (aún vigente en sus líneas esenciales) establece en su Artículo 33, que el Presupuesto es la enumeración de las obligaciones de la Hacienda en cada año, con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo y el cálculo de los recursos y medios que se consideren para cubrir aquellas atenciones.

"En el derecho fiscal de España el Presupuesto es una Ley, pero creemos que tan sólo lo es por su elaboración y promulgación ya que en su contenido no es narrativo, sino tan sólo un plan de gestión fiscal; es además un Presupuesto de competencia toda vez que las cantidades no cobradas ni pagadas pasan como resultas del ejercicio económico anterior al nuevo Presupuesto". (17)

La doctrina española en materia presupuestaria admite tres principios básicos "la universalidad, unidad y especialización, se dan también Presupuestos del Estado Español y así puede decirse que la totalidad de los ingresos y gastos se establecen en el documento presupuestario, dándose también la especialización ya que están indicados singularmente cada uno de los ingresos y cada uno de los gastos, pero no sucede lo mismo con el principio de Unidad, toda vez que además de los Presupuestos Generales del Estado hay también los de la Colonia (hoy provincia) de Guinea Española y los de Africa

Occidental Española.- Guinea Española tiene plena autonomía financiera, pero constituida en dos provincias: IFNI y SAHARA español y ello haría probablemente que se incluyan sus gastos y sus ingresos dentro de los presupuestos generales del Estado Español". (18)

"El presupuesto español era anual hasta que la Ley de 18 de Diciembre de 1950, modificó el Artículo 33 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 estableciéndose que los presupuestos se formarían cada bienio para regir durante dos periodos anuales contados desde el 1.º de Enero hasta el 31 de Diciembre, cada uno de los periodos anuales se cerrará y liquidará separadamente.

Precedentes. históricos son las Juntas de Medios (reuniones de personalidades notables y expertos durante la dinastía austriaca para considerar en su conjunto la situación, por lo común desdichada, de la Hacienda y resolver sus problemas), los presupuestos trienales de la Constitución (intrusa) de Bayona 1808 pero los verdaderamente presupuestos españoles fueron los de López de Ballesteros en el año de 1823". (19)

RUSIA

Mencionados los sistemas presupuestarios de la Gran Bretaña y España, haré un breve examen del presupuesto en Rusia. "En este país el presupuesto adquiere características económicas y políticas singulares, no solamente por su magnitud, ya que sintetiza los presupuestos de las Repúblicas Socialistas y de las colectividades locales e incluye los gastos de inversión y de explotación de toda la actividad económica del País". (20); sino también por su íntima conexión con el desarrollo económico.

"A parte del presupuesto financiero - de la Nación y de las Repúblicas Federadas - coexisten en Rusia desde 1930, un plan financiero y un plan económico general. El plan financiero constituye un balance de financiación del sector colectivista, que además de los gastos y recursos propiamente dichos incluye los fondos de amortización, de inversión y de reserva de las empresas industriales, bancarios y comerciales, aparte de los depósitos en cajas de ahorro, bancos, etc. Dicho plan parte, a su vez, del plan económico general (que es de carácter anual correlativo con los de carácter quinquenal) que abarca toda la economía del país y su vida cultural". (21)

Como ha quedado señalado, por la magnitud de esta Unión

de Repúblicas Sovieticas Socialistas, y como lo indica el párrafo segundo del Artículo 16 de su propia Constitución "la economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial, territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económicas de las empresas, complejos y otras entidades". (22) y dicha facultad la ejerce exclusivamente el Soviet Supremo de la URSS, pues así lo dispone el Artículo 108 en su última parte del párrafo segundo de la propia Constitución y que a la letra dice "Es incumbencia exclusiva del Soviet Supremo de la URSS...; ratificar los planes de desarrollo económico y social de la URSS, el presupuesto del Estado de la URSS y los balances de su cumplimiento...". (23)

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Nos toca hablar del desarrollo histórico del Presupuesto en varios países de América por lo que iniciaré con los Estados Unidos de América, País en el cual su desarrollo presupuestario es muy importante toda vez que "las concepciones políticas y revolucionarias de Inglaterra transplataron desde los primeros momentos de la Colonia, la idea firme de los derechos del Parlamento. Esto explica que desde los albores de la Independencia y al sancionarse la Constitución del 17 de Septiembre de 1787 aparecieron disposiciones dando al Congreso facultades y privilegios ineludibles e irrenunciables para levantar rentas, recaudar contribuciones, derechos, impuestos y sisas (Artículo I, Secc. VII, I) y para autorizar los retiros de fondos de la Tesorería imponiendo el balance periódico de entradas y salidas de los dineros públicos.

"Las colonias habían tenido presupuestos autónomos hasta el año de 1765 y Gran Bretaña había respetado sin limitación esta situación. Al pretender aplicar la metrópoli el impuesto de sellado y después los gravámenes sobre vidrio, el papel, y el té, las trece colonias que en forma sucesiva se habían ido formando desde 1733, iniciaron una resistencia progresiva, traducida en insurrección general de 1775, que terminó años después con la Independencia". (24)

"De 1802 a 1865 tanto la autoridad sobre las rentas como la autoridad sobre la apropiación se concentraron en el Comité de Procedimientos de la Cámara. Durante este período, el Secretario de la Tesorería siguió presentando su informe anual, así como, también un libro de estimaciones, al principio de cada sesión del Congreso, en el que se establecían los requerimientos de gastos de las diversas agencias y departamentos. La función del Secretario era, primordialmente, criticar, alterar, reducir, o coordinar las

peticiones que se encontraban fuera de su jurisdicción. El Gabinete no servía como una agencia para el planteamiento financiero.

Durante este período, el Comité de Procedimientos de la Cámara sirvió como un mecanismo para la planeación, por lo menos hasta el punto de proporcionar una oportunidad para presentar una vista completa de la situación de las finanzas gubernamentales.

En 1865 se estableció por separado un Comité de Apropiaciones de la Cámara habiéndose comenzado a disipar, desde entonces la Unidad que había prevalecido en la revisión del presupuesto por parte del Congreso". (25)

"Es difícil precisar una fecha, pero puede decirse que a mediados de 1920-1930 la mayor parte de las grandes ciudades norteamericanas habían implantado una reforma más o menos completa en las prácticas financieras municipales, el paso de la adopción fue por la severidad financiera que siguió al período". (26)

"La primera Ley Estatal que autorizaba al Gobernador elaborar un presupuesto para que lo sometiese a la consideración de la Legislatura fue promulgada en Ohio en 1910. En 1911 los Estados de Wisconsin y California contribuyeron con mejoramientos para el procedimiento financiero estatal, los cuales poseían cierta apariencia de un sistema presupuestario. Sin embargo, no fue sino hasta 1916 cuando Maryland adoptó un sistema completo para la elaboración ejecutiva de presupuestos. Después de esto la reforma se difundió rápidamente, al rededor de 1920, 44 Estados habían adoptado ciertas mejoras en sus sistemas presupuestarios; 23 de ellos contribuyeron al establecimiento de un presupuesto ejecutivista". (27)

"No puede existir duda alguna en cuanto a que su sistema presupuestario constituye una importante forma gubernamental particularmente en Unidades Gubernamentales de los Estados Unidos. La instalación de un sistema presupuestario es un reconocimiento implícito de que un gobierno tiene responsabilidades positivas que debe asumir y que está dispuesto a hacerlo.

Por esta razón el desarrollo del sistema presupuestario en los Estados Unidos se dirigió hacia la doctrina de la separación de Poderes. Las divisiones entre las autoridades legislativas y ejecutivas en las constituciones y prácticas llevadas a cabo en los gobiernos estadounidenses tuvieron que alterarse radicalmente antes de que los sistemas

presupuestarios pudiesen ser establecidos. Un sistema presupuestario es sinónimo de una clarificación de las responsabilidades del Gobierno, sin importar que el alcance de los programas gubernamentales sea amplio o estrecho". (28)

"El sistema presupuestario del Gobierno de los Estados Unidos se basa en la responsabilidad del Presidente respecto a la preparación y presentación; el Buro del Presupuesto deriva su actividad del Presidente. El Presidente es responsable, también en su capacidad conjunta de los Jefes de las Agencias Administrativas y Jefe del Partido Político, de garantizar una consideración favorable de su presupuesto por parte del Congreso. La autoridad del Presidente para la preparación y presentación ésta bien establecida; la autoridad y el prestigio del Buro del Presupuesto esta segura. Más la responsabilidad en cuanto a garantizar una consideración favorable por parte del Congreso está definida con mucho menos claridad.

El Presidente recomienda y el Congreso modifica y adopta, hay ocasiones en que el Presidente interviene personal y públicamente en el apoyo de una aprobación en particular a la que se oponga el Congreso. En otras ocasiones el Presidente trabaja con Jefes o Líderes del Partido Político en el Congreso para garantizar una acción favorable respecto a la medida que el considera significativa en relación con el programa. En el período de preparación del presupuesto se organizan conferencias con líderes congresistas para asegurar sus reacciones y garantizar su apoyo a programas específicos, aunque no para el presupuesto en general. El proceso presupuestario del Gobierno de los Estados Unidos no sigue un simple modelo de revisiones y balances que tenga una clara división entre la autoridad ejecutiva y legislativa". (29)

El presupuesto en este país es anual pero solo en relación al año fiscal, y según el tratadista Jesse Burkhead, este sistema adopta los siguientes principios "Relación entre el sistema presupuestario y las actividades fiscales de la Unidad Política; el de universalidad que requiere que el presupuesto abarque todo lo concerniente a la actividad financiera de un gobierno y que no haga fondos o finanzas extrapresupuestarias fuera del control presupuestario; el de exclusividad que significa que el presupuesto debe tratar sólo con asuntos financieros y no con la legislación sustantiva; tratamiento de los factores incluidos en el sistema por medio del mecanismo presupuestario; el de Unidad que requiere que el presupuesto se presente en términos generales, es decir, que se expongan los ingresos y los gastos totales y no los gastos y los ingresos netos; el de anualidad que requiere que los presupuestos se presenten cada año y que cubran sólo el año fiscal; el de exactitud significa que tanto los ingresos como los egresos deben estimarse correcta aunque conservadoramente; formas y técnicas para la presentación del contenido del

presupuesto; el de claridad y publicidad". (30)

"La Ley Nacional de Presupuesto y Contabilidad de los Estados Unidos (10 de Junio de 1921), prescribe que el proyecto de presupuesto anual debe contener: a) la estimación de gastos; b) el cálculo y valuación de los recursos apoyados en los ingresos producidos por las disposiciones legales en vigor y computando los fondos ya existentes en virtud de Leyes Fundamentales o especiales y de acuerdo también con el ejercicio del Derecho de dominio del Estado sobre determinados bienes". (31)

ARGENTINA

Para continuar con este tema el Presupuesto en Argentina encuentra su "primer antecedente histórico a partir de la Revolución de mayo de 1810 en la Cláusula Octava contenida en el acta del mismo mes de Mayo que dice - La junta - publicará todos los días primeros del mes, un estado en que se de razón de la administración de la Real Hacienda y no podrá imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o sus vecinos sin previa consulta y conformidad de este Exelentísimo Cabildo". (32) En 1822 se dispuso casi simultáneamente la inscripción de la deuda pública, y un régimen de amortización y la estructuración del primer presupuesto orgánico argentino.

"La última ley relacionada con el Presupuesto General de la Nación, se sancionó por el Congreso de Argentina el 29 de Mayo de 1947. Esta involucra disposiciones capaces de perturbar el viejo equilibrio que mantenía la acción legislativa del Parlamento frente a las facultades de iniciativa y aplicación final de la ley ejercidos por el Poder Administrador.

En la línea general de evolución del presupuesto existen razgos comunes. Se han ido transformando y perfeccionando tanto la estructura material del presupuesto como el sentido jurídico y la base legal o institucional en que se ha ido apoyando su preparación, autorización y aplicación por los distintos ramos del Gobierno". (33)

"El Presupuesto es en definitiva para el maestro argentino Salvador Oria "un acto o un conjunto de actos cumplidos por funcionarios del Estado de acuerdo con tradiciones, normas constitucionales y prácticas técnicas que los ordenan y sistematizan, para establecer el plan financiero que habrá de cumplirse dentro de un periodo determinado, fijándose los gastos y los recursos correspondientes.

Es un acto jurídico en el aspecto institucional, ineludible de su voto y autorización por el Congreso; es un acto administrativo en el período imprescindible e inicial de los cálculos indispensables para su planteo económico contable, financiero y la exposición de sus fundamentos". (34)

La legislación argentina adopta los principios de universalidad, unidad de concepto, de estructura y de equilibrio o balance.

El presupuesto argentino es anual y el año financiero coincide con el año solar.

MEXICO

Dejamos como último país a México, por que considero que aunque de una manera muy breve es muy importante conocer a través de nuestra historia como nació nuestra Hacienda Pública, como y por que se han ido presentando los problemas financieros de nuestro país y las soluciones que se les han dado y tal vez nos expliquemos un poco nuestros problemas económicos actuales, por lo que empezaré hablando a partir de la época prehispánica.

"La teocracia y el militarismo fueron los caracteres dominantes de la raza meshica, pero el ejercicio de las armas no había impedido a éste ser astrónomo, ejercer la medicina, cultivar la música y la danza, poseía nociones de moralidad, llevadas al rango de preceptos legales, castigaba el homicidio, el adulterio, el robo, el cohecho, el allanamiento, la violación de los contratos, reconocía la autoridad de los jueces que eran inviolables, daban derechos amplios a la defensa, poseía un ceremonial diplomático, velaba por el pudor de las doncellas aunque practicaran la esclavitud, extraño contraste, la ferocidad de los ritos". (35)

"El Estado económico de aquél pueblo eran grandes capitulos de su egreso, el sostenimiento del rey, su servidumbre, sus palacios y sus huéspedes de la clase militar, sus cultos, el de la nobleza y la militar con sus cuarteles y arsenales y por último el sostenimiento de los funcionarios públicos. Solamente la tiranía fiscal sobre el grupo podía cubrir el Presupuesto. El imperio estaba sembrado de templos, adoratorios y capillas (unas cuarenta mil según Orosco y Berra), donde a diario celebrábase varias ceremonias y se exigía gran consumo de leña, maíz, aves, papel, hule, el culto requería gran número de sacerdotes, sacrificadores, oficiantes y servidumbre, los historiadores estiman en un millón de

individuos exentos de contribuciones". (36)

"En materia fiscal legislaba el rey asesorado por cuatro consejeros, de los cuales uno (Cihualcoatl) desempeñaba las funciones de Ministro de Hacienda al cual estaba subordinado un Tesorero General (Hueicalpixqui) Jefe de los Delegados de las Provincias y de los recaudadores.

El meshica carecía de moneda propiamente dicha; representaba la riqueza por multitud de símbolos que constituan la contribución colectiva, rara vez personal, llamado tributo, principal casi única fuente de ingresos.

El tributo consistía en un tanto del producto de las tierras; un tanto de mercancías, un tanto de efectos manufacturados o servicios personales cultivando campos del trono, general, señor o haciendo de bestias de carga, en consecuencia el bajo pueblo roturaba, cultivaba y cosechaba sin jornal, el trabajo de toda una existencia enriquecía a las clases privilegiadas, el labriego cedía la tercera parte de haber al fisco". (37)

El legislador congregaba a los artesanos de la misma índole en una villa, un barrio, en una calle y reunidos de esta manera la recaudación de los tributos era pronta y eficaz.

"A los mercaderes debió el imperio su poderío más allá de las montañas en países lejanos y misteriosos, para el mercader era un omnisciente de su época. Como geógrafo, levantaba el plano de los caminos recorridos, como embajador representaba al rey, y con todos los requisitos del ceremonial diplomático, entablaba amistosas relaciones políticas y ceremoniales, en caso de resistencia y previos las admoniciones de estilo se convertía en hostil, procedía al asedio, se tornaba soldado; como poliglota y sociólogo aprendía el idioma de los pueblos de tránsito, se mezclaba con sus habitantes, adoptaba sus trajes, estudiaba sus recursos, sus costumbres, sus usos y apuntadas sus observaciones las ponía en manos del rey a manera de informe. Más aún el mercader era agente fiscal, hacía efectivos los tributos en las estaciones de sus largísimos viajes, verdaderas expediciones de exploración y de conquista pacífica o armada pero inevitable". (38)

"Por el mercader decimos, se convirtió en el emporio de las artes y en el primer mercado de Anáhuac. Ahí figuraron los plumajes y el cacao de Xoconoxco; el oro y la chinchilla de los zapotecas, las esmeraldas y el ambar de las costas del Golfo; la miel, el ocre y el cobre; el papel y los vasos suntuarios; las esteras de Cuautitlán, las ramas y la leña de

la tierra fría, el tabaco, las gomas aromáticas de los trópicos. No es inexplicable que el conquistador se haya deslumbrado ante tan variadas riquezas y ardido en codicia; tampoco que los cronistas rindieran justicia a un pueblo cruel en sus ritos pero igualado en crueldad por el invasor; el pueblo que hubo de cumplir grandes energías para alcanzar el florecimiento de las rentas públicas, sin el buey ni el arado, con una cifra enorme de población consumidora y no productora, hundido en una charca, en el fondo de un valle rodeado de montañas abruptas, sin medios de comunicación expeditos, en guerra constante, guerra sagrada, y que, a pesar de todo podía ejercer la acción fiscal y percibir los tributos". (39)

"El pueblo conquistado tenía la costumbre de los impuestos; los españoles derrumbaron ídolos y pusieron en su lugar santos cristianos, extinguieron por el fierro y el fuego a la clase sacerdotal substituida por el misionero. La renta del Teocalli se llamó diezmo, el servicio personal, servicio de conventos, servicio de canteras, de minas, el antiguo Tlatoami de los labriegos se llamó encomendero; se agravó la condición de los esclavos y se quemaron como papeles idolátricos las pinturas y los códices de interpretación prohibida". (40)

Pero se salvó entre otros uno: la matrícula de los tributos que se convirtieron en ramos de la Real Hacienda de la Nueva España; el inventario del botín; el documento fiscal, estadístico, el primero que encabeza la historia hacendaria en Nueva España.

Tan luego como el oro figuró entre las producciones del Nuevo Mundo, la conquista tenía fatalmente que prevalecer más como empresa económica que como empresa evangelizadora; los Reyes Católicos Don Fernando y Doña Isabel, por real cédula fecha en Medina del Campo a 5 de Febrero de 1504, mandaron que todos los vasallos, vecinos y moradores de Indias pagasen el Quinto, es decir, la quinta parte del producto neto del oro, plata, estaño, plomo, fierro u otro cualquier metal que cogiesen. El quinto debería ponerse en poder de los oficiales de su Real Hacienda en cada provincia.

"En las instrucciones que Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba, dió a Hernán Cortés poniéndolo al frente de una expedición exploradora y no de conquista, lo autorizó para rescatar con los indios, oro, piedras preciosas, perlas, etcetera, rescates que debería guardar en una arca de dos o tres cerraduras, designando para su guarda personas de confianza con el carácter de Veedor y Tesorero respectivamente, quienes deberían tener consigo llaves y responder del depósito, hecho ante escribano. Aquellas gentes de aventura miraban por su erario como por cosa sagrada. El origen de la Real Hacienda por lo que mira a los tesoros de

América, coincide con las correrías de los conquistadores".
(41)

Al fundar Hernán Cortés la Villa Rica de la Veracruz, entre otros nombramientos hizo los de Tesorero y Contador, designando a Gonzalo Mexía y Alonso de Avila como tales. Primeros oficiales reales en la tierra Azteca, directos representantes del fisco español durante la conquista. El tributo de Motecuhzoma y el real quinto extraído del botín fueron los primeros ramos de la Hacienda Real de la Nueva España.

Apartadas las joyas, piedras preciosas, telas, plumajes, obsequio especial para el Rey, tasado todo ello en unos cien mil ducados según Cortés, el quinto importaba 32400 pesos oro, en cuanto al oro toca; y ciento y tantos marcos por lo que a la plata se refiere.

"Tristes peripecias tenía que sufrir aquel oro obtenido por tan distintos medios. La matanza del Templo Mayor, consumada por Pedro de Alvarado, fue la causa determinante de la sublevación de los meshica; el levantamiento asumió caracteres tan graves, que Cortés temeroso de una derrota irremediable, apeló a la retirada en secreto. El 30 de Junio de 1520, señalado para la retirada el capitán extremeño hizo conducir a una estancia el acumulado tesoro, requirió a Gonzalo Mexía y a Alonso de Avila oficiales reales, para que pusieran en cobro lo perteneciendo al Rey, requirió igualmente a los alcaldes y regidores de la Villa Rica para que se encargaran de unos setecientos mil pesos, porciones de los soldados, que eran unos sesenta, y como se negaron a hacerlo pidió a su secretario Pedro Hernández diera testimonio de que no se podía salvar aquel caudal, y por tanto, lo dejaba a merced de las tropas, pues era preferible que éstos y no el enemigo se aprovecharan de él; los ambiciosos llevaron de tal manera sus alforjas y a grado tal aumentaron con ello el peso ya grave de sus armas, que más tarde, al pelear y huir, los invadió la fatiga, el oro les embargó los movimientos de fuga y de defensa, el oro les costo la vida; unos por guarecer el oro que tenían y otros por recogerlo, fueron presos y sacrificados cruelmente ante los ídolos. El tesoro, en su mayor parte, pereció aquella Noche Triste". (42)

Consumada la toma de México, uno de los primeros cuidados de Cortés fue indagar el paradero del oro que había dejado en la metrópoli por lo que pidió cuenta de él a Cuauhtémoc.

Los tenosha y los tlatelolca se acusaron mutuamente de haberlo arrojado a las lagunas; los buzos registraron el fondo de los lagos, las tumbas de los caciques fueron violadas para despojar a los cadáveres de sus arreos y joyas, no satisfechos

los soldados, acusaban a Cortés y al Tesorero Alderete de ocultadores del botín, y amenazaron con sublevarse y aunque épica e insensata codicia dió lugar a la tortura de Cuauhtémoc.

"Un documento azteca sirvió para marcar el derrotero de las futuras empresas; fue la "matrícula de tributo" de Motecuhzoma, especie de jeroglífico inventario, el catálogo de la propiedad, el plano donde figuraban los pueblos tributarios, la calidad, cantidad y periodicidad de los tributos". (43)

En 1527 el monarca Carlos V nombra a Cortés Gobernador del reino y Capitán General de la Nueva España.

Fácil es presumir el estado de anarquía reinante en una época en la que la respuesta de las representaciones y consultas elevadas al Rey tardaban más de un año; por eso vemos substituir irregularidades cuya reprobación es explícita en los cedularios.

En este año la minería comenzaba a ser la preocupación principal de la Corona, el clero adquiría ya bienes raíces; pronto esos bienes preocuparán a los monarcas, andando los tiempos, serán el gran problema de los economistas y el eterno germen de las discordias, del atraso nacional, de los hechos sangrientos.

"Nuestra emancipación, peleada desde 1810 y no obtenida hasta 1821 políticamente fue un hecho, moralmente un prólogo nada más; en plena República, conservamos en nuestras leyes y en nuestras doctrinas hasta no hace mucho tiempo y acaso hoy mismo (1904) no hemos acabado de abolir, preceptos de índole añeja, anacrónica, virreinales". (44)

"En la política hacendaria persistió el error español, más bien dicho, el error de los tiempos, porque la hacienda pública no se improvisa; está sujeta a leyes ineludibles, es la formula definitiva, matemática del progreso o de la decadencia nacionales. Los fenómenos de nuestras rentas tienen origen en el pasado colonial. La naturaleza no da saltos, la cadena de los hechos económicos tampoco presenta soluciones de continuidad.

Entonces, alcabalas, prohibiciones, diezmos, tributos, monopolios, bienes de clero, cuanto fué abstráculo para el desarrollo social y fiscal, lo que provocó primero un estado de bancarrota crónica y después guerras intestinas y extranjeras, no fue sino la repercusión de un sistema

profundamente arraigado que careció, para su extirpación, no de patriotas generosos, pero sí de hombres de ciencia, de economistas ilustres". (45)

"En aquéllos tiempos, la Real Hacienda comenzaba a merecer su nombre en la acepción moderna del vocablo (1904)

Se entendía por Real Hacienda un acervo complejo, formado por ingresos cuyo nombre se derivaba no de las fuentes de su origen sino de su final destino. Lo formaban la masa común, destinada a cubrir los Presupuestos coloniales propiamente dicho, el remisible, constituido por el producto de los estancos, que se consignaba a la península y los ramos ajenos, entradas que no pertenecían al erario, pero que puestas bajo el real patrocinio, se administraban en las cajas reales". (46)

"Tan disímolos ramos no estaban centralizados en una sola administración, si en una época fueron superintendidos por el virrey que entre otros, tenía esa facultad, se recaudaban por el Consulado o Tribuna de Comercio, ahora por la Dirección de la Casa de Moneda, por juntas especiales u oficinas diversas. De estos ramos, algunos eran arrendables y los encargados de ellas erogaban gastos crecidos de administración, a las veces vejatorios para el contribuyente. Multiplicando las oficinas subalternas y su personal, se creó el vicio nacional de la empleomanía, más aún, el empirismo y el desorden, propicios al contrabando, el fraude, y a la venalidad". (47)

"En 1511 fue instituido el Consejo de Indias y perfeccionado por Carlos V en 1524. Este consejo era el iniciador, asesor, y el árbitro de las Leyes que debían regir en la colonia y el obligado conducto de las mismas; a él estaba subordinada la Casa de Contratación de Sevilla, donde se concentraban las exportaciones destinadas a Ultramar, se cobraban los derechos, se sometía a examen la condición de las flotas, su carga y sus pasajeros, se recibían las importaciones, los caudales del Rey, el dinero de los particulares, los bienes de los difuntos. Del consejo de de Indias dependían además el Gobierno eclesiástico de América y finalmente de él emanaban las Leyes hacendarias hasta fines del Siglo XVII cuando decayo su autoridad a tal punto, que la Ordenanza de Intendentes, de tan alta significación política, se impulso en la Nueva España". (48)

En la colonia, del Virrey dependían las reales cajas, repartidas en el territorio y las Tesorerías particulares, el tribunal de cuentas, cuerpo moroso y obstruccionista; oficinas y personal de ellas.

Cuando se inventaría el número de tribunales,

administraciones y contadurías de Real Hacienda; cuando se suma el número de personas empleadas en el manejo de los caudales, cuando se calcula la multitud de cédulas, bandos, ordenanzas, acuerdos y reglamentos sobre la materia; ocurre que eran incalculables los dineros del Rey. Nada más inexacto; el Rey era el primero en ignorar el importe de su hacienda; la glosa de las cuentas duraba cinco años, y en 1767 en balde se trató de imponer el sistema de partida doble para llevar la cuenta y razón de la Real Hacienda.

"Se desprende empero, de los datos conocidos, que a pesar de su producción entonces maravillosa de metales preciosos la Nueva España era pobre, entendiendo la acepción de riqueza en su moderno alcance (1904). Satisfacían sus necesidades coloniales, religiosas y muy modestos, unos cuantos, pero la gran masa carecía de bienestar social y de todo aquello que no era absolutamente indispensable para vivir en la piedad y en la ignorancia merced a las tiránicas restricciones del comercio, al menesteroso desarrollo de unas cuantas industrias y al desenfreno de los monopolios". (43)

En 1701 se fijaba por Ley el precio de las bayetas para los lutos del Rey Carlos I; en tiempos de Felipe II se exigió de los indios doble tributo, ocho reales, de los cuales habrían de pagarse siete en moneda o en maíz y el resto con una gallina para estimular su cría; altas personalidades políticas y eclesiásticas dice Torquemada, acapararon las aves para venderlas a los tributarios -forzosos en dos y tres reales; hechos aislados que dan margen para presumir de lo asentado.

El Conde Revilla-Gigedo dejó escrita la siguiente crítica a tan absurdo sistema: "De la relación de ramos de quese compone la Real Hacienda, se hecha bastante de ver la multitud de ellos y la dificultad de atender a todos y cada uno de por sí, y evitar la complicación y confusión de su manejo, el que debería llevarse con el mejor orden y mayor claridad. Es imposible que el contribuyente tenga noticia de cada uno de los derechos, saber claramente lo que debe contribuir, como y por qué debe pagarlo; convendría disminuir mucho el número de rentas, aunque fuese a costas de recargar algo las principales, para indemnizar con aquel exceso a la Real Hacienda de lo que perdía o dejaba de cobrar en la supresión de las rentas menores; convendría también informar los nombres de las exacciones, que siendo unas mismas, suelen tener diversos en distintos puertos, como sucede con el derecho que llamamos de anclaje y se conoce por el de buques en el Campeche; sería mucho más fácil que toda clase de derechos se reuniesen y cobrasen bajo el nombre de los de introducción y que tuviesen una cuota fija y segura, variando sólo según la clase de géneros y frutos; sería una cosa muy especial el que todos las exacciones fuesen a razón de un tanto por ciento y ninguna por tercios, bultos, barriles o piezas de cualquier

clase que sean, para evitar que una cantidad de efectos de corto valor venga a pagar tanto como otra de mucho valor que haga el mismo bulto, o venga empaquetada de la misma manera.

En la amonedación, hay también para que no se deje en manos del público la razón de que es menester continuar su ley y su feble con una delicadeza muy trascendental a las naciones extranjeras; facilitar su labor para que no haya atraso alguno, como actualmente se verifica, en que se ponga en circulación el metal que sale de las minas.

"A pesar de tan sensatos conceptos, ninguna modificación radical se introdujo; y en tal estado, al grito de "abajo el mal gobierno", estalló el movimiento insurreccional de 1810. El castillo de naipes del régimen hacendario de la Colonia, faltó de sólida base económica, no era capaz de resistir semejante prueba y tenía que venir por tierra apenas careciese del apoyo de la tradición y del medroso respeto a la autoridad constituida.

En Septiembre de 1810, el benemérito cura Hidalgo dió en Dolores, el grito de Independencia, y debido a los progresos que la insurrección hizo en los últimos tres meses de aquel año y en los siguientes, las rentas vinieron a una decadencia inesperada. Las muchedumbres corrieron, abandonando los campos, en pos de su libertador; los trabajadores y artesanos dieron punto de reposo a sus cotidianas tareas; los caminos se hallaban invadidos por toda clase de gentes ansiosas de terminar con el poderío español; la inseguridad comenzó a reunir por todas partes, puertos, pueblos, ciudades y provincias se vieron ocupadas por los insurgentes. Faltaron brazos a la agricultura, seguridades al comercio, protección a la industria apenas naciente, y haciendas, fabricas y minas, todo se vió paralizado en sus productos y en sus rendimientos". (50)

"Complejas fueron las causas predisponentes al grito de Dolores, pero entre ellas pueden contarse, como muy principales las de origen económico; la desigualdad en la repartición de la riqueza, el gravoso sistema de impuestos coloniales y las trabas que el monopolio puso a todos aquellos recursos que los conquistadores hubieran podido emplar para hacerse caudales por la que gritó la rebelión, tampoco fue la raza indígena; fue la clase media la que con mayores aspiraciones y menores prerrogativas sacudió el yugo; tres siglos de pasividad, de rutina, de exacciones; tres siglos de goce quieto de la riqueza colonial por parte del gobierno, agravaron más el desorden y las peripecias de una lucha escarnizada que duró once años. En vano el clero y la milicia esgrimieron sus armas; la insurrección cundió; en vano los Virreyes derogaron los impuestos más odiosos, ya era tarde, el período español halló su ruina en lo que antes fue su

fortuna". (51)

Como puede observarse a partir de 1824 fue cuando se empezaron a crear leyes con el fin de poner órden a las finanzas de nuestro gobierno, pues como ya se explicó en el transcurso de esta reseña la hacienda pública era sencillamente un desorden, por lo que hablaré de algunas de ellas.

"En la Ley de 16 de Noviembre de 1824 expedida por el Congreso Constituyente, siendo Presidente de la República Don Guadalupe Victoria, se cambió por primera vez el sistema administrativo colonial de la hacienda pública, conservando hasta entonces sin más que insignificantes variaciones; la Ley de 21 de Septiembre del mismo año, suprimió los agentes fiscales del Gobierno Federal en los Estados y estableció en su lugar a los comisarios, dando el Congreso Constituyente a la cuestión de administración hacendaria toda la importancia que tenía, expidió la Ley de 16 de Noviembre intitulada de arreglo de la administración de la Hacienda Pública, en ella se extinguieron las direcciones y contadurías generales de las diferentes rentas que entonces existían, se centralizó la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo y se estableció en la Secretaría de Hacienda un Departamento de cuenta y razón al que se encomendaron las funciones de las contadurías generales suprimidas, y principalmente la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos, que el Secretario de Hacienda debía presentar anualmente al Congreso. Se estableció la Contaduría Mayor de la Hacienda y Crédito Público encargada de examinar y glosar las cuentas del Ejecutivo poniéndose esta oficina bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados". (52)

Establecida la forma Federativa, se creyó conveniente dividir entre el Gobierno Federal y de los Estados las rentas públicas que existían y con este objeto se expidió la Ley de 4 de Agosto de 1824, se dejaron por ella el erario federal los derechos de importación y exportación, el tabaco, la pólvora, las salinas, la lotería, los bienes nacionales, las rentas de los territorios y un impuesto denominado de internación, que se estableció entonces y consistía en el 15% sobre los precios del arancel, aumentado en una cuarta parte, cuyo derecho debería substituir al de alcabala, todas las demás rentas se dejaron a los Estados que quisieran conservarlas.

"Una ley muy importante del año de 1824 fue la de Julio 28 que definiendo al fin de las deudas que habrían de quedar a cargo de la nación se hizo con una pasmosa liberalidad, pues aceptó las contraídas por el Gobierno virreinal hasta el 17 de Septiembre de 1810 y desde esa fecha hasta Septiembre de 1821, siempre que fuesen a favor de mexicanos y éstos acreditaran

que los créditos no habían sido voluntarios; las deudas que se acreditase haberse contraído para servicio de la nación por los Gobiernos conocidos en la Ley de 19 de Junio de 1823, sobre premios y por los generales declarados beneméritos de la Patria; los contraídos por los jefes independientes y por los del Ejército Libertador desde el Plan de Iguala hasta el 28 de Septiembre de 1821, así como los que hubiesen contraído los Gobiernos posteriores a dicho Plan". (53).

"Malísima y por todo extremo inestable como era la situación política en el interior de la República, pudieron a pesar de ella, negociarse dos empréstitos en Febrero y Agosto de 1824, sirviendo una parte exigua de sus productos a satisfacer las más premiosas necesidades del erario en ese año y acaso los dos siguientes de 1825 y 1826, los prestamos se realizaron con la casa B.A. Goldschmidt y Cía. y la Casa Barclay, Herring, Richardson y Cía. de Londres, uno por \$8'000,000.00 (OCHO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) y \$16'000,000.00 (DIECIESIS MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.)."
(54)

Gravada la República con tan enorme deuda, sólo en el pago de intereses de la exterior y fondos expresados se consume la mayor parte de los productos de las aduanas marítima y el total de algunas otras rentas.

Semejante estado de cosas no es el resultado de la guerra, no es la obra especial de ningún partido, todos han contribuido a él, porque todos en cierto número de años, han tenido en sus manos la autoridad y el mal estaba consumado antes de que sufriendos la adversa suerte de la guerra, único hecho que vino a poner más de manifiesto la situación de la República y a hacer popular el sentimiento de que ya no era dado continuar en el mismo camino.

Sin embargo no sólo se continuó, sino que se volvió más tortuoso y los obstáculos se multiplicaron con nuevas desgracias; nos referimos a las famosas "convenciones diplomáticas" que tuvo su origen bajo la sexta administración del funesto Don Antonio López de Santa, en 1847, pactándose entre el representante de España, Don Salvador Bermúdez de Castro, y los Ministros de Relaciones, Don José Ramón Pacheco y de Hacienda Don Juan Rondero, que se procedería a liquidar las reclamaciones de súbditos españoles, que por las sumas liquidadas se expedirían títulos especiales con causa de réditos y que al servicio de intereses y amortización se consignaría un fondo especial constituido por una parte de los derechos que se cobraban en las aduanas marítimas y fronterizas. Esta convención que, aunque revestía en forma de un tratado, nunca se sometió al Congreso, fué renovada en 1851 y abrió el camino para que determinados acreedores, así como en general súbditos ingleses y franceses, se acogieron a

la protección de sus ministros y arrancaron a la debilidad y apuros de nuestro Gobierno pactos semejantes respecto a sus créditos contra el erario. Los fraudes que se cometieron al ejecutar esas convenciones ya haciendo figurar como de súbditos extranjeros que éstos adquirirían a vil precio, y ya admitiendo créditos dudosos y hasta ilegítimos, fueron en su tiempo verdadera piedra de escándalo, que no impidió que cuando más tarde esos pactos no se cumplieron, como no podía menos de suceder, los gobiernos europeos interesados nos enviaron sus ejércitos. Retirándose, como es sabido el español y el inglés; pero quedo aquí el francés, en son de intervención armada y causándonos infinitos males y desgracias, implantó por breves años el efímero imperio que acabo en la tragedia de Querétaro." (55)

Durante 13 años de guerra de 1853 a 1867, vinieron las dictaduras de Don Juan B. Cevallos y de Don Antonio López de Santa Ana, el triunfo de la revolución liberal de Ayutla, la promulgación de la Constitución de 1857, el golpe de estado del General Comonfort, la guerra de tres años, durante la cual se promulgaron las Leyes de Reforma, que tan profundamente cambiaron los principios directores de esta nación, el triunfo del Benemérito Juárez a fines de 1860, la coalición de Inglaterra, España y Francia para reclamar por las armas el cumplimiento de las famosas convenciones, la guerra de intervención y por último el imperio de Maximiliano; trece años sin tregua habían transformado la Nación, inspirándole, sobre todo, fe en su porvenir, confianza en sus destinos y desligándola de las trabas que le habían impedido adquirir la forma definitiva en que su crecimiento debía efectuarse.

"Qué decir de la Hacienda Pública de entonces, regida más que nunca por las Leyes de la suprema necesidad de no perecer?." (56)

"En 1867 bajo el gobierno de Don Benito Juárez, el liberal Don José María Iglesias siguió desempeñando el cargo de Ministro de Hacienda y para 1868 empezó a dirigir y ordenar la Hacienda Pública Don Matías Romero, tomando posesión de su cargo el 16 de Enero de ese mismo año, el cual elaboró un plan y que el mismo resumió en su Memoria de 1870: Los cambios radicales en la Legislación Fiscal de la República que exigen imperiosamente los intereses materiales de la nación son estos.- a) No hacer de los derechos marítimos la base de las rentas interiores que rindan productos equivalentes a las marítimas: b) Hacer una rebaja prudente en las cuotas de la tarifa de importaciones una vez sistematizado las rentas interiores; establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribuciones directas sobre propiedad raíz; abolición de toda clase de derechos de exportación; cambio radical de los impuestos de minería; abolición de alcabalas; supresión de la contribución federal para el erario de la Federación; apertura de la Costa al comercio de

exportación; establecimiento de líneas de vapores que frecuenten nuestras costas y sistematicen una comunicación regular con ellas; demarcación de los límites de la República en las fronteras del Sur; prohibición a los Estados de gravar las importaciones y exportaciones". (57)

Bastante se adelantó y bajo múltiples conceptos. En el terreno importantísimo de la práctica de las instituciones, se alcanzaron grandes progresos que han perdurado y están ya definitivamente conquistadas, de ellas mencionaremos la presentación anual de las cuentas del tesoro y de los proyectos del presupuesto, que no solo permiten, sino imponen al país y a su gobierno un atento examen de sus más importantes negocios, que indefectiblemente reflejan en las finanzas sus buenos o malos resultados.

"En el terreno de la administración, se abolieron los fondos especiales, se impuso la autoridad superior de la Secretaría de Hacienda, se dictaron numerosas disposiciones para implantar la uniformidad en las cuentas, el orden y la subordinación en las oficinas de Hacienda, en el orden legislativo se introdujeron reformas importantísimas, se autorizó la exportación de oro y plata en barras, así como permitido y reglamentado por primera vez el comercio de tránsito a través del territorio nacional, y la exportación de la piedra mineral y de polvillos, la Ley que declaró sujetos a doble pago de derechos a las mercancías importadas por puertos substraídos a la obediencia del Gobierno, se instituyó y reglamentó el contra-resguardo de la frontera del Norte, se creó la Ley interior del timbre". (58)

"En el periodo presidencial del Señor Lerdo de Tejada, se crearon las Leyes de Reforma e incorporándose a la Constitución de 1857 y la importante creación del Senado. Se creó la Ley de 18 de Noviembre de 1873, sobre la manera de preparar los presupuestos y de formar y examinar la cuenta del Erario, la que completando la abolición de los fondos especiales, permitió en términos favorables para los censualistas, la redención de los capitales de Instrucción pública, así como el hecho de haberse llevado a la práctica en Enero de 1875 la Ley del timbre; se estableció en esa época un impuesto a las fábricas de hilados y tejidos de algodón que hasta entonces habían sido una "sancta sanctorum" que los gobiernos no habían tocado, temerosos de la resistencia de sus propietarios en su mayoría españoles ricos e influyentes que se habían opuesto a contribuir al gasto público". (59)

"En la administración del Señor General Don Manuel González se comenzó a construir grandes líneas férreas, hecho que determinó la resurrección económica del país y con ella el auge y la bonanza del tesoro público. Por desgracia, tan favorable coyuntura no se aprovechó para introducir en la

Hacienda el arreglo que solo es posible con un presupuesto solidamente equilibrado, aunque en un principio si era de creerse que esta grande obra se emprenderia, porque se expidi6 la importantisima Ley de 30 de Mayo de 1881 que mando crear una oficina encargada de liquidar las revueltas e incompletas cuentas del Erario llevadas hasta entonces, dio para lo futuro reglas precisas y acertadas, tanto para la presentaci6n de los presupuestos como para formar y rendir al Congreso la cuenta anual de ingresos y egresos.

Se establecieron en la Ley de 14 de Junio de 1883, bases bastante justas y equitativas para el arreglo de nuestra deuda p6blica que, como se ver6 sirvieron de fundamento a la de 22 de Junio de 1885; y hasta el intento de subsistir la moneda fraccionaria de plata con otra de niquel habria sido de aplaudirse si, contra los sanos principios econ6micos no se hubiera dado a esa moneda por el Congreso, que en ese punto modific6 la iniciativa ministerial, poder liberatorio ilimitado". (60)

"Como era de rigor, el abismo fue ahond6ndose m6s y m6s; y cuando el 10. de Diciembre de 1884 se inaugur6 el nuevo perido presidencial del Se6or General D6az, la situaci6n hacendaria era en todo punto insostenible. Los compromisos contraidos para continuar la construcci6n de ferrocarriles y ejecutar otras obras p6blicas, fueron m6s de una vez motivo de que los gastos siguieran excediendo a los ingresos y de que por lo mismo, los presupuestos se saldaran con deficientes que hacian crecer la deuda flotante; por lo que en 1890 se pidio un empr6stito de 6,000.000 de libras esterlinas con un inter6s de 6% anual y garantia de 12 por cien del producto de aduanas". (61)

"En Mayo de 1892 vuelve Don Matias Romero como Ministro de Hacienda diciendo "no es posible hasta ahora, conseguir la completa nivelaci6n de los ingresos con los egresos y es evidente que no conviene seguir con el sistema de cubrir el deficiente anual de los gastos p6blicos por medio de prestamos pagaderos en oro y con r6ditos relativamente altos, a6n cuando fuera posible ninguna naci6n debe abusar de su cr6dito por que el abuso trae su p6rdida completa y con ella males sin cuento, cuyas consecuencias no se pueden reparar sino con el transcurso de muchos a6os.

Decia el Ministro de Hacienda Don Matias Romero "cuando los articulos de primera necesidad, como el maiz, el frijol, etc., que constituyen la base de la alimentaci6n de un gran n6mero de mexicanos, han llegado a tener un precio muy alto, la mayoria de nuestros conciudadanos, que cuenta con medios muy reducidos para vivir, tiene necesariamente que invertir sus cortos recursos en procurarse la subsistencia material y naturalmente deja de comprar otros articulos, especialmente de

manufactura extranjera, las importaciones y derechos que el gobierno recauda con motivo de ellas y de reducir, por otra parte, las operaciones de comercio interior, lo cual afecta también a las rentas federales". (62)

Como se puede observar a lo largo de todas estas notas todavía hasta 1905, años en que se escribió esta obra, los presupuestos y cuentas han sido bastante imperfectas: aquéllos porque contenían en calidad de notas autorizaciones abiertas para gastar sumas no determinadas y aún para aplicar a un objeto las cantidades que no se gastaran en otro; y estas porque abarcaban numerosas partidas virtuales, que impedían conocer el verdadero resultado de la cuenta y tenían casi siempre por objeto disimular con artificios más o menos ingeniosos, el eterno deficiente anual.

Además de conocer datos tan importantes a través de nuestra historia y las causas de los problemas financieros de nuestro país, esta serie de notas de tan importante obra, nos da los antecedentes de como surgieron las diversas Leyes relacionadas con los presupuestos, pues como ya se mencionó son las Constituciones de 1824 y 1857 donde se empieza a legislar en materia financiera y se consolidan algunos de sus preceptos en la de 1917, pues contienen disposiciones claras que regulan y garantizan el manejo y ejercicio correcto y objetivo del gasto público en el órden federal, a través de las diversas Leyes, tales como la Ley de Planeación, la Ley de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Disposiciones que en los capítulos siguientes se tratarán más detalladamente.

1.3

PRINCIPIOS GENERALES DEL PRESUPUESTO

Como hemos visto en el desarrollo de los dos primeros puntos de este Capítulo, la idea original del presupuesto ha ido evolucionando, así también ha sucedido con los principios generales del presupuesto, pues el carácter absoluto que les atribuía las doctrinas clásicas o tradicionales tanto en su carácter como en su estructura, se han visto transformados; pero empezaremos a desarrollar este punto hablando de las teorías clásicas.

Para la doctrina tradicional hay principios de carácter sustancial, por referirse al concepto general del presupuesto y otros de carácter formal, por relacionarse con su estructura interna.

Entre los principios de carácter sustancial tenemos el

equilibrio presupuestario y de anualidad y entre los principios de carácter formal tenemos el de unidad, universalidad, de no afectación de recursos y de especificación de gastos.

Para el tratadista Giuliani Fonrouge "el principio del equilibrio del presupuesto constituya un axioma en las finanzas tradicionales y aún cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero - de cifras o contable - ha sido reemplazado por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático a lo dinámico". (63)

Teoría clásica.- La posición antigua halló ambiente en los medios populares por estar muy generalizada la idea de identificar las finanzas públicas con las privadas, considerando el común de la gente que el Estado, lo mismo que los particulares no deben gastar en un período determinado más de lo permitido por los ingresos obtenidos. Esta manera de enfocar el problema responde al concepto de los economistas clásicos acerca de los fines de la actividad financiera que desde A. Smith, concebían la acción estatal limitada a funciones esenciales, absteniéndose de sustraer a la actividad particular recursos que reinvertidos en ella resultan más productivos.

"La teoría clásica no se limitaba a condenar el déficit presupuestario, es decir el exceso de gastos con relación a los recursos normales disponibles, sino también el superávit de ingresos. En cuanto al primer período y aún cuando existen considerables variantes en las teorías desde la época de Smith hasta los de Bostoble y Dalton, sus ideas sobre el déficit y la manera de enjugarlo - empréstitos o emisión moneda - pueden concretarse en las siguientes proposiciones; a) el desarrollo del crédito público sustrae fondos a las actividades privadas productivas; b) como los déficit son menos dolorosos que los impuestos normales, los presupuestos desequilibrados son propicios para expandir las actividades estatales y para la irresponsabilidad gubernativa; c) el uso del crédito determina el aumento futuro de los cargos 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 privado al público." (64)

El maestro Giuliani Fonrouge señala que "de esos argumentos merece destacarse, en primer término el referente a los peligros que ofrece el abuso del crédito público, por que su onerosidad al acumular el interés a la amortización determinaría la necesidad de recurrir a nuevos empréstitos que, al no ser atendidos por su magnitud, podrían conducir a la bancarrota del Estado. Otra consideración estimable es la

época contemporánea, es el peligro de la inflación por el emisionismo del papel moneda para cubrir el déficit que aumenta los medios de pago sin un incremento equivalente de bienes de consumo. Sin embargo bueno es tener presente que los clásicos no rechazaban el déficit en forma absoluta; simplemente lo consideraban un mal admisible únicamente en situaciones excepcionales, de lo cual resultaba que el uso del crédito debía ser limitadísimo y concretado a casos especiales (de la emisión de moneda ni se hablaba)." (65)

"Pero según vimos, la doctrina clásica también condenaba el superávit, aspecto en el cual se manifestaba en países como Francia, donde se rinde culto al ahorro, ya que parecería inconcebible que el Estado no atesorara los excedentes presupuestarios". (66)

Empero los técnicos creían en su inconveniencia desde el punto de vista político, por la tendencia de los legisladores a incurrir en gastos de tipo demagógico, que podrían traducirse a la larga en déficit; en tanto que ahora se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustrairía recursos a la economía, disminuyendo el poder adquisitivo.

En relación a los beneficios del equilibrio, serían efectivos si el presupuesto financiero pudiera aislarse de la vida económica nacional, cuando por el contrario se halla estrechamente ligado a ella. Pues como lo señala Duverger, de nada valdría ese equilibrio si el país sufriera un desequilibrio económico; en tal supuesto es preferible que se aumenten los gastos o se reduzcan los ingresos, en una palabra que se llegue al desajuste presupuestario.

Finalmente, existen obstáculos de orden práctico al equilibrio del presupuesto por las nuevas circunstancias derivadas de los cambios económicos y sociales sobrevenidos con posterioridad a la primera guerra mundial.

Doctrina Moderna.- "Partiendo de la idea de que los problemas financieros son inseparables de la vida económica y social esta doctrina considera que en determinadas circunstancias el equilibrio de conjunto de la economía nacional sólo puede lograrse mediante el déficit presupuestario, sin que ello signifique pretender que el presupuesto siempre deba estar en déficit, ni que éste siempre resulte inconveniente, se trata, únicamente de propiciar un método activo para estimular la economía y combatir la crisis por oposición al método pasivo de deflación de gastos preconizado antiguamente y de resultados inoperantes". (67)

Corresponde a un aspecto de la nueva escuela desarrollada

alrededor de la doctrina Keynesiana, propiciada en Estados Unidos de América con la denominación de "Fiscal Policy" o "Theory Fiscal" principalmente por Hansen y en su forma más radical de "functionnal Finance" por Abba P. Lerner, aún cuando se haya puesto en duda su originalidad por tener sus antecedentes en autores alemanes del Siglo XIX.

"Para el Licenciado Rafael Mancera Ortiz, ex subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de nuestro país en su estudio sobre el Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional sostiene que "el principio clásico del equilibrio presupuestal se substituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adoptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal, es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, sería factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país." (68)

Principio de Anualidad.- Afirma Giuliani Fonrouge que "a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio 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 difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de la anualidad presupuestaria.

Es verdad que en Francia se señalan otros argumentos de orden financiero, porque el presupuesto anual resultó un medio eficaz de poner fin al desorden y despilfarro del antiguo régimen, pero creemos que esta consideración es demasiado limitada en el tiempo y en el espacio, para iniciar en la adopción universal del principio." (69)

En nuestro país, este principio de anualidad, está claramente adoptado ya que nuestra Constitución Política así lo establece en su Artículo 65 cuando dice "El Congreso se reunirá a partir del día 1.º de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución"...; (70) y de acuerdo con el Artículo 74 Fracción IV de la propia

Constitución es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". (71)

Principios de carácter formal.- Unidad del presupuesto.

"El principio de unidad presupuestaria, mencionado por la doctrina financiera, consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado, en un documento único. Por cierto su enunciación como principio de derecho presupuestario es una creación doctrinal, pues no resulta de ninguna disposición constitucional o legal y hasta las viejas obras no lo consignan explícitamente, sino en forma indirecta. Es así como Stourn al hablar del presupuesto ordinario o presupuesto general expresa que del presupuesto ordinario o presupuesto general debería ser el presupuesto único para diferenciarlo del presupuesto extraordinario que es como un usurpador pero de aquí no pasa". (72)

"Las finanzas tradicionales fundamentan esta exigencia en consideración de orden político, que pueden sintetizarse de esta manera: a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d) evita complicaciones y oscuridades; e) finalmente desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral". (73)

En relación con el principio de Unidad, en nuestra doctrina, el maestro Gabino Fraga manifiesta que "la unidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas;"(74) pero de acuerdo con el Artículo 126 de nuestra Carta Magna este principio no es absoluto ya que en su disposición deja abierta la posibilidad de presentar un nuevo gasto o presupuesto posterior al ya aprobado por medio de una ley posterior.

Principio de Universalidad.- "El principio de universalidad también conocido como del producto bruto, exige que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos,

que tanto uno como otros sean consignados en el presupuesto por su importe "Bruto" sin extraer saldos netos. Esta norma es confundida algunas veces con el principio de unidad y no es raro ver atribuido a éste principio el significado que corresponde a la universalidad, como por ejemplo en los siguientes conceptos de Burkhead "la unidad exige que el presupuesto sea presentado en cifras brutas, es decir que se consigne el total de recursos y el total de gastos y no de recursos y gastos netos. Creemos empero, que la interpretación expuesta en primer término es la correcta y desde luego, la aceptada por autores de diversos países". (75)

Para este mismo tratadista Jesse Burkhead la universalidad requiere que el presupuesto abarque todo lo concerniente a la actividad financiera de un Gobierno y que no haya fondos o finanzas extrapresupuestarias fuera del control presupuestario.

Para la legislación Argentina este principio de universalidad esta expresamente consignado en el presupuesto nacional en los siguientes términos: "los recursos y las erogaciones figuran separadamente y por su importe integró, no debiendo en caso alguno compensarse entre sí..."(decreto ley 23.354/56 Art. 2), ni ser materia de transferencias. Para evitar los inconvenientes derivados de estimaciones erróneas, el Artículo 5o. autoriza la fijación de un crédito global de emergencia para refuerzo de partidas, proporcional al total general de ellos, que no alcanza a los gastos en personal y al plan anual de obras y trabajos públicos. La Ley respeta el régimen contable especial inherente a las entidades que desarrollan actividades comerciales o industriales que por lo común, se aparta de los principios generales de la contabilidad pública y admite implícitamente la derogación del principio de universalidad al establecer que únicamente se computarán en el presupuesto general, los aportes para cubrir sus déficit de explotación o sea saldos netos". (76)

En nuestra legislación el principio de universalidad se encuentra establecido en el Artículo 126 de nuestra Constitución Política al manifestar que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto...(77)"; ya que este principio consiste en que todos los gastos deben ser considerados en el presupuesto, es decir deben salir de una caja única; a contrario sensu debemos interpretar que los ingresos que van a formar el presupuesto deben llegar a esa caja única.

Principio de no afectación de recursos.- "Contemplando las reglas examinadas, el principio de no afectación de recursos tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen a rentas

generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones. La Ley de Contabilidad de Argentina, lo adopta al establecer que el presupuesto de gastos, es decir, el presupuesto de funcionamiento o de operación será cubierto globalmente con rentas generales, sin afectación particular de recursos especiales a gastos determinados". (78)

Principio de especificación de gastos.- La legislación Argentina adopta el principio de especificación de gastos, que en la muestra se llama especialidad, esto es, para el Maestro Gabino Fraga "la especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado. La finalidad de esta regla es no sólo establecer el orden en la administración de los fondos públicos sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones. Una consecuencia de la regla de especialidad del presupuesto es la prohibición de hacer transferencia de partidas, es decir, que la aplicación de un crédito señalado para objeto especial a otro que no quepa dentro del que se ha consignado expresamente". (79)

Como ya lo señalé, la legislación Argentina le llama al principio de especialidad, especificación de gastos, por lo que el tratadista Giuliani Fonrouge señala que "como resultado de una prolongada lucha entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, llegase en Francia la formulación del principio llamado "Specialité des Crédits" y que es más propio denominar especificación de gastos, generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él, la sanción Parlamentaria no debía traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones.

Aún cuando no pueden emitirse juicios de carácter general, por estar todos condicionados a circunstancias de tiempo y lugar especialmente al grado de cultura política del pueblo, puede afirmarse que un país con sistema de gobierno de tipo presidencial y con mayor razón tratándose de democracias incipientes, es peligroso el procedimiento de las partidas globales, que se presta a los mayores abusos. Por la misma razón son inconvenientes las transferencias y compensaciones de créditos, que actualmente prohíbe la Ley de Contabilidad de Argentina". (80)

En conclusión, lo que debe buscarse en un presupuesto es que sea veraz en la preparación de recursos y gastos, que sea integral total en su contenido, claro para facilitar su

comprensión y tener amplia publicidad real y efectiva para que sea entendible por el común de la gente.

1.4. CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO

Para concluir este Capítulo, al estudiar las características del presupuesto nos hemos dado cuenta de que los diversos autores en sus doctrinas consideran que es lo mismo hablar de principios generales del presupuesto o características de éste, aunque al decir del maestro Argentino Salvador Oria opina que "los rasgos característicos de un presupuesto cualquiera que sea la legislación o el sistema que se consideren dentro de la organización estatal contemporánea son los siguientes: I) Es un acto de previsión y de orden destinado a regular la función administrativa y financiera del poder ejecutivo; II) La aplicación y cumplimiento de las previsiones y autorizaciones contenidas en el presupuesto no pueda aplicarse en la vida normal del Estado, sin autorización del Parlamento; III) La autorización legal para la aplicación del presupuesto se refiere, invariablemente a un período determinado; IV) La ejecución del presupuesto por el poder administrador, dentro del ejercicio previsto es correlativa al deber legal de rendir cuentas.

Estos rasgos esenciales de los presupuestos modernos son una derivación irreductible del nuevo derecho presupuestal que es considerado en nuestros días como signo de independencia, a la vez que expresión de la soberanía popular". (81)

2.1. DEFINICION DEL PRESUPUESTO

En este punto nos referiremos a las definiciones tanto doctrinales, como legal y económico que a través del tiempo se han dado respecto del presupuesto, en este sentido el tratadista Salvador Oria nos manifiesta que "Las definiciones de los profesores de finanzas y las formulas con que las leyes traducian la concepción básica del presupuesto siguieron el curso variable de los acontecimientos políticos, paralelos con los cambios del régimen legal o constitucional; pues en el derecho público fueron surgiendo formulas concretas y definiciones precisas para los distintos aspectos de la materia presupuestal". (82)

"A mediados del siglo pasado las definiciones del presupuesto se van condensando al rededor de tres ideas; a) intervención del poder administrador para elaborarlo; b) autorización del Parlamento para transformarlo en Ley y c) utilización del presupuesto sancionado durante un periodo fijo o ejercicio, más o menos limitado y breve, comunmente de un año". (83)

Así por ejemplo este autor considera que la definición que aparece en el Diccionario Financiero de M. y A. Meliot (Paris 1910) podría considerarse como síntesis de las que figuran desde entonces hasta la fecha en las obras más conocidas. "El presupuesto de un Estado es el ordenamiento previsto de los gastos y los recursos de un año, presentado al Parlamento y convertido por el mismo, después de su discusión y sanción en un elemento regulador y contable de dichos gastos y rentas". (84)

Para Benvenuto Griziotti en su tratado de Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, define al presupuesto como "el documento jurídico y contable en el que se enumeran los ingresos y gastos del Estado en su cuantía por el periodo de un año, se llama presupuesto, que tiene fuerza de Ley por la aprobación del Parlamento"; con el derecho del Parlamento de aprobar el presupuesto se ejerce el concurso de la representación nacional al Gobierno para la política y la economía del Estado". (85)

La definición que Rene Stourm (Paris 1889) nos da es muy concreta pues dice, "el presupuesto es el acto que contiene la aprobación previa de las rentas y los gastos públicos" (86); la definición del tratadista antes mencionado Salvador Oria dice "el presupuesto es en definitiva, un acto o un conjunto

de actos cumplidos por funcionarios del Estado de acuerdo con tradiciones, normas constitucionales y prácticas técnicas que los ordenan y sistematizan, para establecer el plan financiero que habrá de cumplirse dentro de un período determinado, fijándose los gastos y los recursos correspondientes" (87), como vemos este Autor define más ampliamente al presupuesto a diferencia de los antes citados.

En relación con la doctrina mexicana diremos que para el Maestro Rafael Anguiano Equihua el presupuesto "es la estimación de los ingresos y gastos de una entidad pública durante un período determinado, generalmente de un año. No obstante en México se acostumbra llamar Presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad Federativa que corresponda" (88); creo que es conveniente hacer alusión a esta diferencia del presupuesto de egresos en México, pues como hemos visto en los puntos anteriores casi en todos los países se le llama presupuesto a los ingresos y egresos de un Estado y se presenta en un solo documento a diferencia del nuestro.

"En la actualidad el presupuesto del gobierno federal es un amplio documento que presenta los egresos proyectados en forma muy detallada, llegando hasta especificar las cantidades asignadas por objeto específico del gasto y se presenta resumiendo, en su exposición de motivos, en cuatro formas o clasificaciones: administrativa, funcional, económica y en cuenta doble. En esta última, se incluyen también las previsiones de ingresos, en tanto que las primeras sólo se refieren a los egresos. Fue a partir de los años 1954 y 1955 cuando se adoptaron la clasificación funcional y la económica, respectivamente, y en 1957 aparece por primera vez la clasificación en cuenta doble que es también una clasificación económica de los gastos e ingresos presupuestales de la federación". (89)

Para el maestro Andrés Serra Rojas el "presupuesto de egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer". (90) "El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubren aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos". (91)

Ahora bien, en cuanto a las definiciones que las

diferentes legislaciones han dado podríamos dar un sin número de ellas, pero solo hablaremos de algunas.

"Othón Bismarck, sosteniendo en la Cámara de Diputados de su país, el 27 de Enero de 1863, que para llegar a la sanción de la Ley de Presupuesto, debían actuar la Corona y las dos ramas del Parlamento, en acción concurrente y con facultades iguales, dió sin que tal vez fuera su propósito, una de las definiciones clásicas, repetidas por la mayoría de los escritores alemanes; La Constitución vigente en esa época, disponía que "todas las rentas y los gastos del Estado, debían ser calculados anticipadamente por cada año e insertados en el Presupuesto, sujeto a autorizaciones anuales". (Artículo 99) con el acuerdo de la Corona y de ambas Camaras (Artículo 62)". (92)

Desde hace más de un siglo figuran en leyes orgánicas o en simples decretos del Poder Administrativo expresiones que implican una verdadera definición oficial o burocrática del presupuesto.

La Ley Orgánica de Contabilidad Pública promulgada en Belgica en 1846, decía en su Artículo 1o. " las rentas y los gastos públicos a efectuarse para el cumplimiento de cada ejercicio, forman el Presupuesto General del Estado.

De acuerdo con el Artículo 69 de la la Constitución del Imperio Alemán, definía el Presupuesto del Estado como el cálculo de las rentas que deberá obtenerse, según la previsión hecha y de todos los gastos que resulten necesarios, durante el curso de un año financiero.

Estas formulas de definiciones imperativas en las que subsiste una gota de esencia absolutista, se mantienen en disposiciones legales básicas de diversas naciones, aún hasta comienzo del siglo XX". (93)

"Turquía, bajo el régimen constitucional de Mahoma V, implantado ya un régimen constitucional como consecuencia de la revolución de 1908, sancionó la Ley de 24 de Mayo de 1910, en la que también figuraba una definición "el presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados, anualmente los ingresos fiscales (incluidas toda clase de rentas) y los gastos del Estado".

Expresa A. Buck, destacado publicista y asesor financiero del Gobierno de los Estados Unidos de América (1939-1940), refiriéndose a la historia de su país que durante más de un siglo, desde la administración de Washíngton, no hubo una

cooperación suficiente entre el Congreso y el Presidente para mantener un sistema del Presupuesto Nacional; Buck se refiere a la corriente política de la doctrina democrática, que imprimió un carácter propio al sistema de elaboración y aprobación de los presupuestos americanos. Podría decirse con exactitud que a la concepción absolutista de los gobiernos europeos que subsistió hasta mediados del siglo XIX, en la que dominaba la Corona o el Poder Administrativo, cualquiera fuese su rótulo legal, las instituciones americanas opusieron la concepción democrática, que daba preeminencia al Poder Legislativo y presionó en las modalidades políticas de los Estados Unidos hasta la notable reforma de 1921. Desde esa fecha apoyándose en nuevas normas de gobierno, la nación del Norte integró el núcleo de los países que cuentan con un presupuesto ejecutivista". (94)

En relación a nuestra legislación podemos decir que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que entró en vigor el 10. de Enero de 1977 y que abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación define al Presupuesto diciendo en su Artículo 15 "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 10. de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen". (95)

"Y en su Artículo 16 de dicha ley dispone que "El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las Fracciones I a IV del Artículo 2o. de esta Ley". (96)

Para hablar del presupuesto desde el punto de vista económico podemos decir que "a diferencia del concepto tradicional, la doctrina moderna considera al presupuesto del Estado -el presupuesto financiero propiamente dicho- como parte integrante de un documento más amplio, que refleja toda actividad económica de la Nación y que por esto, se denomina Presupuesto Nacional o Presupuesto Económico de la Nación, y es concebido como un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante determinado período". (97)

"La adopción del presupuesto económico es un hecho reciente posterior a la segunda guerra mundial, con excepción de Rusia y demás países socialistas, donde la planificación integral lo exigió tiempo atrás. En los países de régimen capitalista constituye un punto intermedio entre el presupuesto financiero de tipo clásico y el de planismo económico, representando un ensayo de adaptación de régimen

individualista a las exigencias colectivas, dentro del marco de la libertad". (98)

"Todo gobierno debe tener un plan financiero o económico y es a través del presupuesto como este plan se concreta en su régimen de ingresos y egresos, que incluye una relación de obras y actividades que han de emprenderse y los medios de que dispone el gobierno federal para llevarlas a cabo.

La política financiera se explica por las medidas que un gobierno adopta para regular sus ingresos, sus egresos, los problemas generales del crédito, etc.". (99)

"Para realizar la política económica, el presupuesto representa el elemento esencial de la vida económica. En un sentido más moderno del Presupuesto lo convierte en parte integrante del plan economía del Estado o programa de toda actividad gubernamental. Esto se realiza los mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas, pues su finalidad es atender las necesidades públicas". (100)

"Desde el punto de vista económico el presupuesto expresa la condición financiera del Estado, en su aspecto contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para poder reducir las a cuenta o cálculo". (101)

"De lo expuesto debemos considerar que el régimen financiero del Estado depende en esencia del sistema económico en el que se desenvuelve. En nuestro sistema económico se emplean aquellos mecanismos financieros derivados de nuestra propia realidad". (102)

Para M. Groves, el presupuesto económico es "aquél que resume en unas cuantas cifras generales la corriente de mercancías y del poder adquisitivo por medio de los principales sectores de la economía; el consumo familiar, los negocios, las actividades oficiales del gobierno y la zona internacional.

A pesar de su nombre el presupuesto económico de la nación no contiene previsiones para lo futuro, ya que su único objeto es mostrar los cambios de significación en la economía durante el año precedente. No obstante, servirá de guía al Presidente en la Política que inspire las recomendaciones contenidas en su informe económico anual al Congreso". (103)

"El presupuesto económico no es un presupuesto en el

sentido técnico del vocablo, sino más bien una cuenta nacional, un cuadro económico que facilita la administración de los recursos nacionales por el Estado; carente de contenido jurídico y que no constituye un acto legal y obligatorio, simplemente es un instrumento de orientación. Por lo demás el presupuesto económico no reemplaza ni absorbe al presupuesto financiero ya que tiende a completarlo". (104)

"Puede decirse a manera de conclusión que el presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación integral de la legislación y no meramente contable, que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares". (105)

De lo anterior podemos desprender diversas ideas, dentro de las cuales se asienta fundamentalmente la importancia que tiene para un Gobierno de contar con un presupuesto de ingresos y egresos integrado. La base de todo Gobierno es su presupuesto, el cual debe mantener el equilibrio necesario entre lo que ingresa y lo que gasta.

Un presupuesto puede ser manejado de diferentes maneras, por que es flexible, pero no debe olvidarse que el mayor gasto requiere un mayor ingreso y constitucionalmente los renglones o conceptos de ingresos no manejados adecuadamente conducen a la depauperación de los habitantes de una nación y a la nación misma, por lo que se impone el principio del gasto razonado.

2.2 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL

Para iniciar el desarrollo de la estructura del Presupuesto tradicional, considero importante apuntar algunos aspectos y exigencias que los presupuestos deben reunir, antes de tratar el caso específico de México.

"Los criterios tradicionales de la estructura presupuestaria estaban apoyados en la ficción de que el Estado era un sujeto económico cuyo comportamiento era semejante al de los sujetos privados. En consecuencia, el Presupuesto del Estado se formaba siguiendo las técnicas de los presupuestos de las economías privadas. En el momento histórico en que imperaban las ideas de la Hacienda clásica, la estructura y la técnica presupuestarias se basaba en la ficción de que los ingresos y los gastos de la economía pública constitufan un flujo autónomo que corría paralelo al

de los demás sectores de la economía nacional. La ordenación formal o contable del presupuesto estaba presidida por el principio del equilibrio presupuestario, concretamente a fin de integrar el Presupuesto del Estado dentro de un presupuesto económico -nacional- que abarque toda la actividad económica del sector público". (106)

"Una estructura presupuestaria debe responder a determinadas exigencias tales como: permitir una clara formulación del cual va a ser el programa financiero del Gobierno que facilite un rápido conocimiento y control por parte del Legislativo; permitir una ejecución eficiente del presupuesto y un control contable y jurídico de dicha ejecución, reflejando claramente como los distintos órganos de la administración del estado atienden al cumplimiento de las funciones que a cada uno le están encomendadas; y además ofrecer el cuadro más exacto posible de los efectos económicos a realizar durante el período presupuestario". (107)

"Se ha dicho que el presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública; en el sector público las decisiones respecto a los bienes y servicios que se van a producir, sobre quién recibirá los beneficios así como quién pagará por dichos bienes y servicios, son tomadas por las interrelaciones de los funcionarios del Ejecutivo y del Poder Legislativo en México y de los organismos parlamentarios en otros países y es el presupuesto el instrumento para llegar a tales decisiones". (108)

En relación a la estructura del Presupuesto en nuestro país considera el maestro Rafael Anguiano Equihua que éstos deben ser claros, significativas y fáciles de apreciar y entender, no sólo por los técnicos y especialistas en la materia, sino también por los representantes de la población y por otros miembros de ésta que se interesen por las cuestiones públicas.

Como veremos, la estructura del presupuesto federal ha venido evolucionando y de una clasificación administrativa tradicional ahora se presenta resumida en cuatro formas o clasificaciones: administrativa, funcional, económica y en cuenta doble, de las que iremos detallando una a una.

Para entrar de lleno a la estructura del presupuesto federal en México podemos decir que antes de 1954 la presentación de éste era la original de 1928, año en que se creó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos que adoptó una clasificación que dividía los gastos en seis grandes capítulos:

- I. Gastos
- II. Elaboraciones
- III. Construcciones
- IV. Adquisiciones
- V. Inversiones
- VI. Cancelaciones de Pasivo

Los capítulos anteriores se dividían en conceptos que a su vez se subdividían en partidas, las cuales contenían autorizaciones específicas del presupuesto.

En el punto 1.2 del Capítulo Primero de este trabajo ya hablamos en lo que respecta al presupuesto de nuestro país, del desorden que imperaba en éste y así lo apunta el autor antes mencionado cuando dice "Aun cuando ya se disponía de partidas específicas, el agrupamiento de éstas en los seis capítulos mencionados, no indicaba claramente la clase de egresos que se incluían en cada uno de ellos, con excepción de los denominados construcciones, inversiones y cancelaciones de pasivo; en los otros tres figuraban gastos de diversa naturaleza que los mismo podían ser gastos corrientes, de inversión o de transferencia". (109)

"Por otra parte, los egresos totales se agrupaban en una clasificación administrativa tradicional, constituida por ramos, o sean los presupuestos de cada uno de los órganos de la Administración o de los Poderes, así como presupuestos especiales que por su naturaleza general no encontraban cabida dentro de los órganos de la Administración o de los Poderes Legislativo y Judicial. Hasta 1958 la clasificación administrativa comprendía XXII ramos y a partir de 1959 se agregan dos, para finalmente, incluir uno más en 1965". (110)

La clasificación administrativa tradicional presenta al presupuesto federal a partir de 1955 con 25 ramos, divididos por órganos de Estado; por provisiones especiales y por erogaciones de organismos y empresas estatales.

a) Por órganos de Estado:

- | | | |
|--------|-------|------------------------------|
| Ramos: | I. | Legislativo |
| | II. | Presidencia de la República |
| | III. | Judicial |
| | IV. | Gobernación |
| | V. | Relaciones Exteriores |
| | VI. | Hacienda y Crédito Público |
| | VII. | Defensa Nacional |
| | VIII. | Agricultura y Ganadería |
| | IX. | Comunicaciones y Transportes |
| | X. | Industria y Comercio |

- XI. Educación Pública
- XII. Salubridad y Asistencia
- XIII. Marina
- XIV. Trabajo y Previsión Social
- XV. Asuntos Agrarios y Colonización
- XVI. Recursos Hidráulicos
- XVII. Procuraduría
- XVIII. Patrimonio Nacional
- XIX. Industria Militar
- XX. Obras Públicas
- XXI. Turismo.

b) Por provisiones especiales:

- XXII. Inversiones
- XXIII. Erogaciones Adicionales
- XXIV. Deuda Pública.

c) Por erogaciones de organismos y empresas estatales:

- XXV. Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.

En la presentación de esta clasificación administrativa, los ramos de I al XXV subdividen las erogaciones en obras y servicios generales, excepto la Presidencia de la República, Judicial, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Procuraduría, Turismo y Deuda Pública; en estos ramos se presenta únicamente el total de sus correspondientes egresos.

Por lo que hace el ramo de erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, los egresos se subdividen en gastos de operación, inversiones y amortización de pasivo.

En el cuerpo total del presupuesto, cada ramo se subdivide en capítulos, conceptos y partidas y que se relacionan con la clasificación económica.

"No obstante que en algunos casos de clasificación por ramos indica, por el nombre de éstos, la naturaleza de los egresos desde un punto de vista funcional, no siempre la Secretaría o Departamento correspondientes asumen totalmente funciones que estén de acuerdo con su denominación, así por

ejemplo, el ramo VIII Agricultura y Ganadería, incluye los gastos de la Escuela Nacional de Agricultura, que en una clasificación de carácter funcional corresponden a educación técnica o superior y no a fomento agrícola y ganadero". (111)

La clasificación funcional fue adoptada en 1954 con el fin de que se expresara con mayor claridad las actividades o funciones del Gobierno Federal, pues como se anota en el párrafo anterior había una serie de confuciones. De acuerdo a esta clasificación comprende los grupos siguientes, y a su vez estos grupos se dividen en una serie de subgrupos, en los que se comprenden las erogaciones de toda clase que tienden a llenar un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica.

A continuación presento esta clasificación:

- 10.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
 - 11.- Carreteras
 - 12.- Ferrocarriles
 - 13.- Obras Marítimas
 - 14.- Aeropuerto
 - 15.- Correos
 - 16.- Telégrafos
 - 17.- Telecomunicaciones
 - 18.- Servicios Generales

El grupo marcado con el número 10 comprende las asignaciones destinadas a la construcción y conservación de caminos, ferrocarriles, puertos marítimos, aeropuertos y las cooperaciones federales concedidas específicamente con estos propósitos.

Además, se incluyen en este grupo las ayudas o subsidios destinados a mantener servicios de transporte aéreos, terrestre o marítimos. Sin embargo, las asignaciones para operaciones puramente regulativas relacionadas con actividades de transporte privado, se clasificarán en el subgrupo (33) Promoción y Reglamentación del Comercio e Industria. Quedan comprendidas también las asignaciones para construcción, conservación y administración de los servicios públicos de comunicación (correos, telégrafos, telecomunicaciones, etcétera).

Las actividades de los ramos Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas, tales como las de dirección de la Secretaría, Subsecretaría y Oficialía Mayor, y las de carácter general, como las de los departamentos de inspección y administración, cuya naturaleza las hace relacionarse con

varias funciones, deberán clasificarse en el subgrupo (18) "Servicios Generales", dentro de este mismo grupo.

20.- FOMENTO Y CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.

- 21.- Fomento Agrícola
- 22.- Fomento Ganadero
- 23.- Fomento Avícola
- 24.- Fomento Forestal
- 25.- Riego
- 26.- Colonización y Reparto Agrario
- 27.- Otros Conceptos

Este grupo número 20 comprende las asignaciones destinadas al desarrollo y fomento de estas actividades, así como a la construcción y conservación de obras hidráulicas, colonización rural y reparto agrario y otras actividades en beneficio del campo.

Las escuelas de enseñanza agrícola superior se clasificarán en el subgrupo (45) "Universidades, Escuelas e Institutos de Enseñanza Técnica, Profesional y Cultural", y las escuelas practicoagrícolas en el subgrupo (46) "Otras Enseñanzas).

Las actividades del ramo "Agrícola y Ganadería", tales como las de dirección de la Secretaría y Oficialía Mayor y las de carácter general, como las de cuenta y administración, de consulta y legislación y otras comprendidas dentro de la unidad administrativa "Servicios Generales", cuya naturaleza les hace relacionarse con varias funciones, deberán clasificarse en el subgrupo (27) "Otros Conceptos), dentro de este grupo.

30.- FOMENTO, PROMOCION Y REGLAMENTACION INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

- 31.- Apoyo a Empresas Comerciales
- 32.- Apoyo a Empresas Industriales
- 33.- Promoción y Reglamentación del Comercio e Industria.
- 34.- Energía Eléctrica
- 35.- Turismo
- 36.- Otros Gastos de Fomento

Grupo número 30, comprende las asignaciones destinadas al sostenimiento, ayuda y fomento de actividades comerciales e industriales, de producción de energía eléctrica, turismo y otras de promoción y reglamentación.

Las inversiones financieras que realice el gobierno federal se clasificarán dentro de este grupo, según su naturaleza y las no especificadas en el subgrupo (36) "Otros Gastos de Fomento".

40.- SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

- 41.- Educación Prescolar
- 42.- Enseñanza Primaria
- 43.- Segunda Enseñanza
- 44.- Enseñanza Normal
- 45.- Universidades, Escuelas e Institutos de Enseñanza Técnica, Profesional y Cultural
- 46.- Otras Enseñanzas
- 47.- Servicios de Bibliotecas, Hemerotecas y Museos.
- 48.- Construcciones y Conservaciones Escolares
- 49.- Otros Servicios

Grupo número 40, comprende las asignaciones destinadas a la construcción, conservación, fomento, sostenimiento y administración de escuelas, universidades, institutos, museos, galerías de arte, bibliotecas, etcétera. Los subsidios o ayudas que el gobierno federal otorga específicamente para fines educativos y de especialización.

Los servicios de salubridad y asistencia social que se realizan en las escuelas, se clasificarán en el grupo (50) "Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios".

Las actividades de dirección de las Oficinas superiores del ramo "Educación Pública" y las de carácter general, como las de administración, registro de profesionistas, asuntos jurídicos, divulgación y otras comprendidas dentro de la unidad administrativa "Servicios Generales", cuya naturaleza las relaciona con varias funciones a la vez, se clasificarán en el subgrupo (49) "Otros Servicios" dentro de este mismo grupo.

50.- SALUBRIDAD, SERVICIOS ASISTENCIALES Y HOSPITALARIOS

- 51.- Salubridad, Asistencia Médica y Servicios Hospitalarios.
- 52.- Construcciones Hospitalarias
- 53.- Maternidades y Asistencia Infantil
- 54.- Asistencia Social
- 55.- Diversos Servicios Complementarios

Este grupo comprende las asignaciones para actividades y

servicios de prevención y tratamientos de enfermedades de la población en general; no así las que beneficia a los empleados públicos u otros núcleos especiales, que se clasificarán en el subgrupo (61) "Servicios Médicos a Empleados Públicos" y en el (66) "Otros Gastos Sociales", respectivamente.

Las actividades directivas del ramo "Salubridad y Asistencia" y las de carácter general, como las de administración y otras comprendidas en la unidad presupuestal "Servicios Generales", cuya naturaleza las relaciona con varias funciones, deberán clasificarse en el subgrupo (55) "Diversos Servicios Complementarios".

60.-

BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

- 61.- Servicios Médicos a Empleados Públicos
- 62.- Otros Servicios a Empleados Públicos
- 63.- Pensiones y Jubilaciones
- 64.- Contribución Estatal al Seguro Social
- 65.- Ayuda a Núcleos Indígenas
- 66.- Otros Gastos Sociales

Comprende las asignaciones destinadas a proporcionar ayuda económica y social a determinados sectores de la población exclusivamente y que no deben incluirse dentro de los grupos funcionales (40) "Servicios Educativos y Culturales" y (50) "Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios". Por ejemplo, las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los subsidios a diversos organismos, como los que atienden los problemas de la población indígena y las diferentes prestaciones o ayudas que proporciona el gobierno federal a sus empleados y a otros sectores.

70.-

EJERCITO, ARMADA Y SERVICIOS MILITARES

- 71.- Haberes y Otras Remuneraciones
- 72.- Servicios Médicos y Hospitalarios
- 73.- Servicios Educativos y Sociales
- 74.- Pensiones y Jubilaciones
- 75.- Gastos de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas
- 76.- Adquisición y Elaboración de Equipo Bélico
- 77.- Construcciones e Instalaciones Militares
- 78.- Otras Erogaciones

Este grupo comprende las asignaciones destinadas al sostenimiento de las fuerzas armadas (ejército, marina, aviación) para fines de defensa y seguridad pública.

80.- ADMINISTRACION GENERAL

- 81.- Poder Legislativo
- 82.- Dirección Ejecutiva
- 83.- Administración de Justicia
- 84.- Administración Fiscal
- 85.- Relaciones Exteriores
- 86.- Ayudas a Estados y Territorios

Comprende las asignaciones destinadas a las actividades legislativas, ejecutivas, de administración de justicia, recaudación y administración de los fondos públicos, servicios diplomáticos y consulares, ayudas para los servicios de los territorios y todas aquellas actividades de carácter general que no pueden clasificarse en otros grupos específicos.

90.- DEUDA PUBLICA

- 91.- Deuda Pública Interior
- 92.- Deuda Pública Exterior
- 93.- Deuda Pública Flotante

Este grupo incluye todos los pagos por cancelaciones de pasivo del Gobierno Federal.

Por lo que respecta a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Estado, sus erogaciones se clasifican, de acuerdo con su función, en los siguientes rubros:

Comunicaciones y Transportes; Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial, Salubridad y Servicios Asistenciales y Hospitalarios; Bienestar y Seguridad Social, Amortizaciones de Pasivo. Estos conceptos son equivalentes a los que se refieren al gasto directo del Gobierno Federal.

"Como puede verse, la clasificación funcional, además de mostrar las funciones fundamentales del Sector Público, sirve para informar de sus actividades, así como los campos o aspectos económicos y sociales que resultan beneficiados con los gastos públicos. También, debido a su simplicidad y claridad, sirve para informar al Congreso de la Unión y a la población en general sobre las actividades gubernamentales", (112) pues como se comento al principio de este punto que los presupuestos deben ser claros y fáciles de apreciar y entender por el común de la gente.

Pasaremos a la clasificación económica adoptada en nuestro país en 1955, esta clasificación se origina de la clasificación administrativa o por ramos ya que cada ramo se

subdivide en capítulos. Los capítulos de todos los ramos se agrupan y se resumen para ser presentados en la exposición de motivos que acompaña al presupuesto.

Los capítulos a su vez se dividen en una serie de conceptos, en los que se agrupan erogaciones que se pueden denominar por objeto del gasto, por último, los conceptos se subdividen en partidas específicas de la administración pública, sin que en ningún caso, ni a título de analogía puedan utilizarse para necesidades distintas de aquellas que comprenden su propia definición.

Esta clasificación económica por capítulos tiene por objeto mostrar la demanda de bienes y servicios -incluyendo servicios personales- que se consumen durante un año o sean los gastos de la administración durante el ejercicio; estos gastos se encuentran en los capítulos Servicios Personales, Compra de Bienes para Administración y Servicios Generales.

También se muestra en esta clasificación la contribución que hace el Gobierno a la capitalización del país, mediante las erogaciones de los capítulos Obras Públicas y Construcciones y adquisición de Bienes para Fomento y Conservación.

Se encuentra también el capítulo de Transferencias, el cual muestra los recursos que se transfieren de unos sectores de la actividad económica a otros, a los que considera conveniente ayudar a impulsar, todo esto con el fin de contribuir a una redistribución del ingreso nacional. Sin embargo, tal como se presenta en los presupuestos de los diferentes ramos, este capítulo incluye también, en algunos casos, subsidios para inversión o sea transferencias que contribuyen también a la capitalización del país, por lo que ya tiene una naturaleza diferente a las transferencias para consumo.

En el capítulo de Inversiones Financieras se incluyen partidas que no solamente se destinan a la adquisición por parte del gobierno de actividades ya existentes, sino también gastos que son aportaciones de capital para nueva inversión, principalmente a cargo de organismos descentralizados y empresas estatales, por lo que también significan aumentos a los activos nacionales.

Para finalizar, el capítulo de Erogaciones Especiales puede incluir también gastos corrientes o de inversión, aunque predominan los primeros. Y en el capítulo de Cancelaciones de Pasivo se incluyen los pagos por amortización de capital, los pagos por intereses de la deuda y otros gastos ocasionados

por la misma; de estas erogaciones, para fines de contabilizar el gasto efectivo deben excluirse, las amortizaciones de capital y considerar únicamente el pago de intereses y gastos de la deuda.

A continuación presentamos esta clasificación económica:

C A P I T U L O S

- 10 00 Servicios personales (comprende las asignaciones destinadas a pagos que se hagan al personal empleado por la administración pública en el desempeño de servicios oficiales).
- 20 00 - Compra de bienes para administración (comprende las asignaciones para la compra de toda clase de bienes muebles destinados directamente al funcionamiento de la administración pública o necesarios para la atención de los servicios públicos tradicionales).
- 30 00 Servicios generales (comprende las asignaciones destinadas a sufragar diversos gastos de servicios complementarios de la administración pública, necesarios para el funcionamiento o para la atención de los servicios públicos).
- 40 00 Transferencias (comprende las asignaciones que el Gobierno Federal transfiere a través de ayudas o subsidios a otros sectores públicos o privados, no con el objeto de adquirir directamente bienes o servicios, sino que realiza tal tipo de gastos desde un punto de vista social, tratando de mejorar niveles de vida de determinados grupos de población, o de fomentar actividades de índole cultural o económico).
- 50 00 Adquisición de bienes para fomento y conservación (comprende las asignaciones destinadas a la compra de materias primas y materiales, equipo, maquinaria, vehículos, y refacciones que sean necesarios para fines de fomento y conservación de recursos naturales, al igual que para estudios, investigaciones científicas; así como también a la adquisición de materias primas, materiales y efectos para la construcción y conservación de toda clase de unidades navales o aéreas. Además, comprende asignaciones destinadas a la conservación y adaptación de inmuebles que se utilicen en servicios públicos, ya sean propiedad particular o federal.

- 60 00 Obras Públicas y Construcciones (comprende las asignaciones destinadas a sufragar el costo de las obras materiales de carácter público federal).
- 70 00 Inversiones Financieras (comprende las asignaciones destinadas a la adquisición o inversión en bienes inmuebles, acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fideicomisos y títulos de crédito en general. Se exceptúa de este capítulo la compra de valores registrados en el pasivo de la Hacienda Pública Federal).
- 80 00 Erogaciones especiales (comprende las asignaciones destinadas a cubrir determinados servicios específicos, cuyo monto está condicionado al entero de sus productos en la Tesorería de la Federación; las que por su carácter de emergentes no pudieron comprenderse en capítulo respectivo; las destinadas a cubrir deficiencias justificadas que pudieran presentarse en las partidas específicas de cada ramo; así como las asignaciones necesarias para sufragar las erogaciones de nuevos programas de actividades, cuya subdivisión en detalle -por partidas- no sea factible de realizar hasta conocer las necesidades del servicio).
- 90 00 Cancelaciones de pasivo (comprende las asignaciones destinadas al pago de capital o intereses de la Deuda Pública Consolidada y Flotante, tanto interior como exterior, así como a otros gastos en que se incurra con motivo de la emisión, colocación o rendición de los créditos a cargo del Gobierno Federal).

En la presentación del presupuesto desglosado por ramos, capítulos, conceptos y partidas, se cuida que éstos se ordenen por la clasificación que les corresponda, de acuerdo con el siguiente ejemplo:

7 3101 13-72

7, representa el ramo del presupuesto, que en este caso particular es la "Defensa Nacional";

3, el capítulo "Servicios Generales", de acuerdo con la enumeración de capítulos que antes se mencionó;

1, el concepto que corresponde al capítulo de "Servicios Generales" o sea el de "Alquileres y Energía Eléctrica";

01, representa el número ordinal de la partida "Alquileres de Bienes Muebles";

13, el número de la unidad presupuestal o administrativa del ramo en que figura, y

72, representa el número de la clasificación funcional (en número 7 corresponde al grupo "Ejército, Armada y Servicios Militares" y el número 2 al subgrupo "Servicios Hospitalarios, Educativos y Sociales de las Fuerzas Armadas").

Clasificación económica en cuenta doble.

La clasificación económica en cuenta doble de las operaciones presupuestales, fue adoptada en 1957 y tiene por objeto separar los gastos corrientes de los gastos de capital, y al efecto, dentro de los primeros incluye los servicios personales, las adquisiciones y los servicios generales para administración, los gastos por servicios e intereses de la Deuda Pública, las transferencias para consumo y las erogaciones especiales. Todos estos gastos tienen la características de que no significan aumentos en los activos del Estado. Dentro de la cuenta de capital se incluye a la inversión física, ya sea directa o indirecta, y la inversión financiera propiamente dicha, o sea la adquisición de activos existente. Se incluyen dentro de los gastos de capital los subsidios para inversión, como inversión física directa o indirecta, y también las aportaciones de capital destinadas a inversión física, incluidas en el capítulo de Inversiones Financieras.

A partir de 1957 se utiliza esta clasificación económica del presupuesto en cuenta doble con el fin de analizar y conocer la naturaleza económica de los gastos efectivos del Gobierno Federal, y en 1965, también los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal la adoptan.

La primera división que se va a hacer es la que separa la cuenta corriente de la cuenta de capital.

Se entiende por gastos corrientes de cada una de las entidades que componen el subsector gobierno, todas las erogaciones que no significan aumentos en los activos de dichas entidades. Es decir los gastos que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios, así como las transferencias de recursos que se hacen a sectores particulares o al Subsector de Organismos Descentralizados y Empresas Estatales. Sobre estas últimas conviene aclarar que aquellas que signifiquen aumentos de los derechos de propiedad de la entidad

gubernamental dentro de los organismos y empresas estatales, no se incluyen dentro de los gastos corrientes, sino que serán considerados como gastos de capital.

Los gastos corrientes se subdividen en cuatro grupos: gastos de administración, intereses de la deuda, transferencias y erogaciones especiales.

Los gastos de administración consisten en la adquisición de bienes y servicios, incluyendo servicios personales, que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas o de prestación de servicios de las entidades gubernamentales. Significan por tanto, una demanda adicional a la que hace al sector privado de bienes y servicios y un empleo, también adicional, del factor trabajo en el conjunto de la economía nacional.

Intereses de la deuda.- Se consideran propiamente como un pago al factor capital, razón por la cual se colocan en un grupo intermedio de gastos entre los de administración y los de transferencia. No se les da el mismo carácter que a estos últimos en virtud de que la deuda que los originó fue destinada a fines productivos; lo cual no sucede en otros países en los que la deuda contraída se destina principalmente a gastos de guerra, a cubrir pensiones y otras transferencias a financiar una parte de los gastos administrativos.

Transferencias.- Dentro de estas se incluyen solamente aquellos gastos que no tienen una contraprestación directa por parte de las personas o entidades, que la reciben. Se trata de las erogaciones que hacen las entidades gubernamentales a título gratuito o por disposiciones legales (caso de las aportaciones al Seguro Social y al ISSSTE). Puede suceder que parte de estos recursos transferidos se destinen a incrementar activos físicos de otras entidades gubernamentales o privadas, pero no se trate de un incremento en los activos de la entidad gubernamental que transfiere los fondos, la erogación se considera un gasto corriente.

Lo mismo sucede con algunas transferencias a entidades el subsector de Organismos Descentralizados y Empresas Estatales como en el caso de las aportaciones gubernamentales a las instituciones de seguridad social, que figuran dentro de los gastos de las entidades del subsector Gobierno como gastos corrientes, si bien parte de ellos las pueden destinar las mencionadas instituciones de seguridad social a cubrir erogaciones de tipo corriente o de inversión.

La diferencia entre los gastos de transferencias y los gastos de administración, que realizan las entidades

gubernamentales, estriba en que mientras estos últimos representan un uso directo de recursos por el Gobierno, los gastos de transferencia implican solamente una redistribución de recursos de un segmento a otro del sector privado de la economía. Como afirma el autor Kenyon E. Poole, en su obra Fianzas Públicas y bienestar social, "El Gobierno es el que toma la decisión básica, pero no determina por sí mismo el uso de los recursos". Es pues, a través de las transferencias como el Estado interviene en el logro de una redistribución del ingreso, en ocasiones favoreciendo a los sectores de la población de escasos recursos económicos y en otras, favoreciendo determinadas actividades del Sector Privado.

Por último, dentro de las erogaciones especiales, puede haber gastos pertenecientes a otros renglones y aún a los de la cuenta de capital, sin que se encuentren debidamente clasificados.

Los gastos de capital son todas aquellas erogaciones que se traducen en aumentos de los activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales. Se incluyen, por tanto, además de la construcción y mantenimiento de las obras públicas, las adquisiciones, por parte de las entidades gubernamentales, de activos ya existentes en otros sectores no gubernamentales. Ello implica la inclusión, como ya se dijo, de los aumentos en la propiedad de los activos físicos (de nueva creación) y financieros de los organismos descentralizados y empresas estatales y paraestatales. Al hablar de la subdivisión de los gastos de capital se explicará el tratamiento conceptual de estos aumentos en los derechos de propiedad de los activos físicos y financieros del subsector de Organismos Descentralizados y Empresas Estatales y Paraestatales.

Los gastos de capital se subdividen en inversiones físicas e inversiones financieras. Las primeras pueden ser directas o indirectas según sean las dependencias de las entidades gubernamentales las encargadas de su realización, o que ésta se encomienda a organismos y empresas que operen con alguna autonomía.

Conviene aclarar, sin embargo que esta división de la inversión física en directa e indirecta resulta en ocasiones demasiado sutil, ya que hay organismos que aún cuando se consideran como descentralizados tienen un control por parte de las entidades del subsector Gobierno, tan completo y estricto como las propias dependencias gubernamentales. Casos como estos se encuentran en el Comité Nacional Pro-Construcción de Escuelas, Las Comisiones de Irrigación, Las Juntas Federales de Caminos, etcétera. En rigor las obras realizadas por estos organismos deben considerarse como inversiones físicas directas.

También se advierte que en un presupuesto global consolidado debe evitarse la duplicación de estos gastos, o sea que si se contabilizan dentro de los del subsector Gobierno ya no deben computarse dentro de los gastos del subsector de Organismos Descentralizados y Empresas Estatales o viceversa. Y el mismo criterio debe aplicarse a las inversiones físicas propiamente indirectas, o sea las que son realizadas por organismos que sí operan en forma autónoma, pero que para la realización de dichas inversiones emplean fondos proporcionados por las entidades gubernamentales, ya sea a través de subsidios o de aportaciones de capital.

Por medio de las inversiones físicas el Gobierno contribuye a la capitalización del país, destacándose el hecho de que en México este tipo de inversiones consiste principalmente en la construcción y conservación de obras básicas de desarrollo que, por su propia naturaleza, muchas veces no son productivas a corto plazo.

"Las inversiones financieras son los gastos que se traducen en adquisiciones por parte de las entidades gubernamentales, de activos ya existentes en otras entidades del mismo del subsector Gobierno, del subsector organismos descentralizados y Empresas Estatales o en Sector Privado.

Las inversiones financieras comprenden erogaciones en adquisiciones de inmuebles, fideicomisos para créditos y diversas inversiones de este tipo que pueden hacerse directamente por las entidades gubernamentales o con fondos en fideicomiso en alguna institución nacional de crédito del subsector que complementa al Sector Público. A través de ellas el Estado proporciona recursos financieros a las actividades productivas o interviene en el mercado de valores, principalmente con la finalidad de sostener empresas del Sector Privado que se encuentran temporalmente con dificultades de tipo financiero" (113).

2.3 NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de un acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material.

Bajo la influencia de los administrativistas franceses, Duguit, Lize, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Leband y Jellinek, una gran mayoría de autores se han inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un

acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización.

El Maestro Serra Rojas "expone que estos autores franceses discuten la naturaleza jurídica del presupuesto concluyendo que la Ley de ingresos ofrece los mismos caracteres que el presupuesto de egresos. El presupuesto en su doble consideración de ingresos y egresos es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente.

En sentido contrario a lo expuesto, García Oviedo nos jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, esta realizando un acto administrativo. El presupuesto no participa de la naturaleza esencial de la Ley. Tiene un contenido económico, implica una ordenación, económica, afecta a una gestión. Su naturaleza administrativa aparece en primer plano. Y es, además, un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar gastos y realizar ingresos. Y un acto también de limitación jurídica para la administración ya que los créditos que reconoce no pueden ser rebasados por ella." (114)

El maestro Gabino Fraga opina en el sentido de que para "llegar a una conclusión sobre el particular es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto, y estos son:

a) El Presupuesto de egresos, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

c) El Presupuesto consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos 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." (115)

"Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no

crea el mismo acto de autorización, sino que esta regulada por una ley anterior". (116)

No puede decirse, por tanto, que la Cámara de Diputados por medio del presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, esta realizando un acto administrativo, con todos los caracteres.

El Maestro Rafael Anguiano Equihua, opina que por "el hecho de que el presupuesto es aprobado solamente por una de la Cámaras del Congreso, algunos juristas han discutido que el Presupuesto de Egresos no es una Ley sino la autorización expedida por la Cámara de Diputados, e iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año. Al respecto se afirma que si bien el Presupuesto de Gastos tiene una estructura diferente a la tradicional de la Ley, sigue conservando todos los atributos de la Ley." (117)

También afirma dicho maestro que "el Presupuesto de Egresos" es una ley por que históricamente el Congreso de la Unión, conforme la Constitución Federal de 1857 aprobada el presupuesto; y la reimplantación del bicameralismo en 1874 olvidó atribuir a la Cámara de Senadores las facultades sobre aprobación del Presupuesto de Gastos, provocando el exclusivismo de una Cámara; cuya circunstancia inopinadamente se incorpora en la Constitución de 1917." (118)

En conclusión el Presupuesto de Egresos es un acto jurídico en el aspecto institucional, ineludible de su voto y autorización por el Congreso. Es un acto administrativo en el período imprescindible e inicial de los cálculos indispensables para su planteo económico, contable, financiero y la exposición de sus fundamentos.

Por eso un presupuesto ya autorizado, se suma el aspecto administrativo al jurídico.

En el contenido de esta tesis, nos referimos al procedimiento jurídico administrativo de la elaboración, autorización y ejercicio tanto del presupuesto de ingresos de la Federación, como del presupuesto de Egresos (Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación), por lo que presindimos de llevar a cabo un análisis de lo anterior, por que también nos referiremos al fundamento Constitucional y a las facultades que la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, confiere en materia presupuestarias a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto, así como a los preceptos relativos de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

3.1 ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

En los dos primeros capítulos del presente trabajo nos hemos dedicado al estudio del presupuesto tradicional, con el fin de conocer a fondo nuestro presupuesto de egresos y comprender más fácilmente este capítulo dedicado al Presupuesto por Programa y Actividades. Empezaremos recordando un poco los antecedentes de esta clasificación presupuestal.

Fue en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América, donde se estableció por primera vez el Presupuesto por Programa y Actividades basado en funciones, actividades y proyectos.

En el presente siglo la Administración Pública ha sufrido grandes transformaciones. Tan solo en Norteamérica podemos identificar en materia presupuestaria tres etapas, las cuales han influido en Latinoamérica y especialmente en México. "La primera etapa que data aproximadamente de 1920 y 1935, el hincapié predominante se refería a la formación de mecanismos adecuados para controlar los desembolsos; la segunda etapa se inició con el "New Deal" del Gobierno de Rossevelt y culminó a principios de la década de 1950, cuando se iniciaron los presupuestos de rendimientos o desempeño que determinaron una meta de los estudios administrativos; la tercera etapa es la de los esfuerzos realizados hoy día para vincular los planes estratégicos con los presupuestos y para formar un sistema presupuestal de múltiples finalidades". (119)

El precedente de los verdaderos presupuestos programáticos lo constituyó el llamado presupuesto de rendimientos implementado por la comisión Hoover en la década de los años cuarenta, con la finalidad de evaluar el trabajo o servicio que rinden y lo que costará ese trabajo o servicio". (120)

La Segunda Guerra Mundial sensibilizó grandemente la actividad racionalizadora del gasto público sustentada por el Gobierno estadounidense. A fines de los años cuarentas el War Production Board (Consejo de Producción Bélica) implementó el Presupuesto por Programa y actividades como parte de los sistemas de control de esta etapa heroica. En 1946 el Departamento de Marina de este país presentó un presupuesto con doble clasificación; una por objeto y otra por programa, esta última orientada fundamentalmente a racionalizar más el gastos público. Como respuesta al momento bélico que

envolvía a Estados Unidos de América, se creó e instauró en esos años el Presupuesto por Programa y Actividades, "en los años cincuentas con la dictación de la Ley sobre procedimientos presupuestarios y contables, que incorporó gran parte de las recomendaciones de la Comisión Hoover y revisó y amplió la Ley de 1921 en todo lo relativo al presupuesto. En esta Ley no se menciona el presupuesto por programas ni se especifica la separación de los programas de operación de los de capital, como sucede en el Ministerio de Defensa, autorizándose cualquier clasificación de los datos que se estime conveniente. La flexibilidad de la legislación permitió incorporar el método de presupuesto por programas en el gobierno federal a partir de 1950.

El sistema sufrió en 1956 algunos cambios importantes. Acogiendo las recomendaciones de la segunda Comisión Hoover se dictó la Ley 863 de Agosto de 1965, que establece cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en costos en todas las dependencias ejecutivas y simplifica las asignaciones. Se inicia así la etapa del llamado Cost-based-Budget, que pone especial énfasis en la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas. Otro paso significativo fue dado en 1961 al introducirse reformas para mejorar el control presupuestario por parte del ejecutivo y del legislativo". (121)

En América Latina los presupuestos por programa y actividades se implantaron con base en los planes de desarrollo y los programas a realizarse para lograrlos; así tenemos por ejemplo en Ecuador "al someter el presupuesto-programa para la vigencia de 1963 por el Presidente de ese país, expresaba en su mensaje La Reforma Presupuestaria para 1963 está basada en el sistema de Presupuesto por Programa de Actividades, con el objeto no solamente de informar a la Legislatura y al pueblo ecuatoriano cómo y en qué está utilizando los ingresos provenientes de la tributación, sino aún más, a fin de procurar un ordenamiento administrativo y hacer posible que los colaboradores de su gobierno traten de obtener los máximos beneficios sociales por cada sucre que se gaste o se invierta". (122)

"En una exposición pública, el Ministro de Hacienda de Guatemala señalaba en 1964 que el presupuesto por programa "es la presentación adecuada del plan que el gobierno se ha trazado para invertir los fondos públicos, durante un año, con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad y un cálculo de los recursos que necesita para ese fin". (123)

"En las conclusiones del Seminario para los Jefes de Rama de los Ministerios de Colombia, en 1963, en el que sus miembros acordaron; considerar la técnica del presupuesto por programa como la herramienta más eficaz de programación y

ejecución y recomendar la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada Ministerio, sistemas de costos de las actividades y de registro de unidades significativas de resultados por programa". (124)

En conclusión podemos decir que casi todos los países de América Latina han venido haciendo esfuerzos por modernizar sus técnicas presupuestarias y realizar una programación de sus presupuestos.

"Aunque parcialmente, en 1964 aflora el Presupuesto por Programa y Actividades en nuestro país, en la Secretaría de Obras Públicas, así mismo la Secretaría de la Presidencia, en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el sistema de presupuesto por programas a nuestra realidad administrativa, evaluando con mayor precisión el destino más conveniente y el empleo más eficaz de los recursos materiales, humanos y financieros". (125)

"Desde 1966 la Universidad Nacional Autónoma de México, ha venido impulsando una serie de modificaciones a su sistema presupuestal tradicional, con el fin de establecer elementos que le permitan conocer el destino de gasto e inversión y estudiar la integración de los costos de sus actividades fundamentales. Para formular el proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio de 1968, amplió el catálogo de cuentas de egresos, identificó las plazas del personal de base, estableció calendarios de compromisos para equilibrar los egresos y los ingresos y solicitó a cada una de sus dependencias la descripción de sus programas de trabajo. Como la operación del sistema sólo puede concebirse como un proceso gradual que se consolidará durante varios años, la Universidad previó que su implantación comprenderá el periodo de 1969-1971". (126)

A partir de 1970 el sector paraestatal abre sus puertas al Presupuesto por Programa y Actividades de tal forma, que en 1975 más del 90% del total de recursos de los organismos descentralizados se manejaban conforme a este sistema presupuestal. En 1976 surge el Presupuesto de Egresos de la Federación con marcada orientación programática y en 1977 el presupuesto programático creándose así los pilares existencialistas de verdaderos presupuestos por programa y actividades.

La década de los setentas representa para nuestro país en materia presupuestal la plena implantación del presupuesto con la vigorosa intención de reformar nuestra Administración

Pública.

En conclusión podemos decir que casi todos los países de América Latina han venido haciendo esfuerzos por modernizar sus técnicas presupuestarias y realizar una programación de sus presupuestos y en los países en los que ya se implantó este sistema de presupuesto por programa y actividades, tratan de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales de desarrollo económico y han introducido el sistema simultáneamente en todos los sectores de gobierno central y posteriormente lo han extendido al resto del sector público.

En los países centralmente planificados, "el sistema presupuestal está estrechamente vinculado a todo el proceso de planificación, mecanismo que comprende a la totalidad de la economía del país. En estos países se considera el presupuesto como un elemento estratégico dentro del sistema de planificación. Por ejemplo en la URSS se estima que el presupuesto estatal constituye el plan financiero básico del Estado Soviético. La concentración en el presupuesto estatal de la parte más grande de los recursos financieros del país, así como su utilización centralizada, permiten al gobierno afianzar el desarrollo de todas las ramas de la economía nacional.

El presupuesto del gobierno está formado por un sistema presupuestario muy ramificado que comprende 60,000 presupuestos de distinta clase. En efecto, cada organismo del poder público tiene su presupuesto. El presupuesto del Estado está integrado por el de la Unión y los de la República Federal, los que comprenden los de las repúblicas autónomas, los de los soviets locales, o sea de los soviets rurales, de distrito, urbanos, regionales y otros". (127)

"Los presupuestos de los países socialistas de Europa orientales tienen una estructuración de doble núcleo, o sea, el presupuesto central y los presupuestos locales están reunidos en un sólo presupuesto estatal. Este es el sistema que existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria y la República Democrática de Alemania. Cabe hacer notar que la elaboración del sistema checoslovaco es diferente, pues incluye el presupuesto central, los presupuestos locales de las regiones checoslovacas y el presupuesto de Eslovaquia, que se compone de los presupuestos de las direcciones centrales eslovacas y de los presupuestos de los comités eslovacos". (128)

Como puede observarse, el papel predominante en los sistemas presupuestarios de los países socialistas pertenece a los presupuestos centrales, cuya parte de los gastos es de las dos terceras, cuarta o quinta partes de todos los egresos de

los presupuestos estatales totales.

"En la República Popular de China, gracias a la Unidad presupuestaria, se agrupa en un solo documento los ingresos con los egresos del Estado, por una parte, los de todas las subdivisiones territoriales, de la provincia en la comuna popular, y por otra parte, los de las empresas estatales cuya importancia es preponderante en la industria y el comercio. La centralización junto a esta unidad presupuestaria no excluye, además, la autonomía de las empresas estatales y de las autoridades locales, ya que la centralización y descentralización están armoniosamente combinadas. Debido al aumento notable de las tareas que conciernen al Estado, las responsabilidades de las provincias y de las ciudades aumentaron considerablemente en 1958". (129)

3.2 DEFINICION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

Antes de hablar de algunas definiciones sobre este punto es necesario hacer una grave mención acerca de los objetivos y finalidades que persigue esta nueva clasificación presupuestaria, así tenemos que los presupuestos por programa y actividades constituyen una innovación en la planeación administrativa para la ponderación y valoración de programas optativos que se incluyen en el desarrollo y establecimiento de las políticas económicas y fiscales. "En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo del gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas". (130)

Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. En consecuencia el presupuesto moderno es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato.

"El presupuesto por programa y actividades, es útil para fines de planeación económica, no solo en lo que se refiere a la elaboración de los programas, sino también para poder llevar un control adecuado y obtener la evaluación de los

mismos, auxiliándose para esto último con la contabilidad de costos, contabilidad y control de las operaciones del Sector Público". (131)

"La adopción de presupuestos por programa y actividades, subprograma, proyectos, así como la implantación de la contabilidad de costos en los estados financieros y contables del Sector Público, se considera un requisito indispensable para lograr la coordinación, control y evaluación de las actividades de dicho sector en la economía nacional. En efecto para poder evaluar la acción gubernamental, así como para poder informar a las autoridades ejecutivas y legislativas y ejercer un control sobre las actividades de las diversas dependencias que integran el Sector Público, es indispensable no solamente llevar el registro de los gastos globales y por partidas, para los fines de la clasificación económica y funcional, sino también conocer el costo de los programas generales y de algunos casos de los subprogramas, actividades y proyectos que les han sido asignados a los organismos públicos". (132)

El presupuesto tradicional hace posible el análisis que podríamos llamar de control aritmético, que suma columnas y las compara, pero, definitivamente, no sabe que es lo que hay detrás del grupo de trabajo.

"La clasificación por programa permite crear orgánicamente las "unidades presupuestarias" a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos, pasan así a ser una unidad de control y contabilidad del gasto público. Es decir, que además de traducir los objetivos que el Gobierno persigue, esta clasificación permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes, los cuales se predeterminan para compararlos con los costos reales obtenidos para que si hay diferencias entre unos y otros, investigar y conocer las causas que los ocasionaron". (133)

Así podemos decir que otro objetivo fundamental del presupuesto por programa es modificar el sistema tradicional de control presupuestal que dedica primordial atención a la revisión y autorización contable y financiera de los recursos, para transformarlos en un sistema de control integral, que además de mejorar los actuales sistemas haga especial énfasis en la eficiencia del gasto, en cuanto al costo de los programas y a las realizaciones obtenidas, así como facilitar la implantación de un proceso sistemático de evolución de resultados, a través de la utilización de mecanismos e indicadores que permitan la observación y corrección en su caso de los avances o desviaciones de las metas fijadas en cada programa o proyecto.

Esta clasificación sirve además de fijar el plan de trabajo anual, para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en planes del Sector Público.

En base a todas estas ideas ahora podemos exponer algunas definiciones de diversos autores que considero importantes.

"La División Fiscal de las Naciones Unidas define al presupuesto por programa y actividades como un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carretas, escuelas, tierras mejoradas, casos tramitados o aprobados, permisos expedidos, informes preparados, etc. Lo que no queda claro en los sistemas tradicionales es esta relación entre cosas que el Gobierno adquiere y las que realiza". (134)

En el folleto llamado presupuesto con orientación programática-lineamientos generales 1976 - elaborado por Presidencia-Hacienda-Patrimonio- distribuido a los ramos y organismos de la Federación en México, se consignan que "el presupuesto por programa es un proceso integrado de formulación, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas y conlleva la determinación de las acciones alternativas que puedan ejecutarse; su cuantificación en función del destino del gasto; así como una clara determinación de funciones y responsabilidades".

Este sistema presupuestal, aceptado y empleado por numerosos países, se desarrolla atendiendo a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a los programas propuestos y mostrando las tareas necesarias para su realización. Así mismo, determina las unidades responsables, identifica las funciones para evitar su duplicación y facilita la evaluación de los resultados obtenidos. Los programas estructurados son las guías básicas de acción de gobierno y en ellos se determinan los responsables de la ejecución de cada nivel de la estructura programática.

Por su parte, Luis Brito define " a la clasificación presupuestaria por programa como aquella que distingue entre los gastos públicos conforme a los objetivos concretos y las metas para cuyo cumplimiento se autoriza la ejecución de los mismos; a la vez que formula dichas metas y objetivos de una manera precisa e incluye informaciones sobre el costo que

implica su consecución". (135)

Para el maestro Gonzalo Marther, el presupuesto por programa "es más que una definición de gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos, con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros con los objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas". (136)

En conclusión el presupuesto por programa es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizar en el futuro inmediato.

De acuerdo con la reforma administrativa llevada a cabo en nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el primero de Enero de 1977 y que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de Diciembre de 1958, en su Artículo 9 se dan las bases legales para aceptar la clasificación del presupuesto por programa ya que ordena "Las dependencias y entidades de la Administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes". (137)

Asimismo, nuestra legislación se refiere a esta clasificación en el Artículo 13 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, diciendo "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en los programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables en su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos". (138)

Como se puede observar, de lo dispuesto en los Artículos anteriores se conjugan una serie de elementos esenciales que constituyen un presupuesto por programa y actividades como son, objetivos, metas, unidades responsables en su ejecución y costos, por lo que esta clasificación esta legalmente aceptada en nuestro país.

En otros países como Colombia, Brasil, Perú y Paraguay, en sus leyes Orgánicas de Presupuestos, se establecen conceptos aparecidos como son los objetivos o metas a largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas y debe presentarse de manera que refleje las actividades y proyectos del gobierno, aceptando de una

manera legal también esta clasificación presupuestal.

3.3 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

Como lo señalé anteriormente en el punto 2.2 relativo a la estructura del presupuesto tradicional, el presupuesto por programa y actividades es una clasificación económica y en ese sentido el maestro Gonzálo Marther en su obra Planificación y Presupuesto por Programa, considera que "un sistema de presupuestos por programa y actividades esta formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen o clasifican los fondos para hacer lo programado, esto debe precisarse e integrarse en una nomenclatura uniforme en la que se apoye técnicamente la programación del presupuesto". (139)

"La elaboración de un presupuesto fundado en resultados u objetivos, se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas, subprogramas y actividades o proyectos cuyas definiciones permiten fijar las distintas categorías presupuestales y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión o mediano plazo y con los de desarrollo a largo plazo". (140)

Los programas se dividen en dos clases: los programas de funcionamiento u operación que son los que están destinados a producir servicios; y los de inversión que son los destinados a producir bienes de capital.

Explicaré primero un programa de funcionamiento u operación y presentaré un cuadro sinóptico con el fin de hacer más accesible esta explicación.

"Se entiende por programa de funcionamiento un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en gobierno, por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas puede dividirse en distintos subprogramas.

Subprogramas.- Es una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan

determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados y con un determinado costo. Por ejemplo, dentro del programa de educación media se pueden establecer los subprogramas de enseñanza secundaria común, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas.

Actividad.- Considerando que el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades, se entiende por actividad una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y por ejemplo, una sección. Dentro del subprograma de enseñanza comercial se pueden establecer las actividades de instrucción, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

Tareas.- Como la ejecución de una actividad supone a su vez el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que se denomina tarea se entiende por tal una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un determinado resultado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de textos, edición, distribución, almacenamiento, etc." (11)

A continuación presentamos el cuadro sinóptico de la estructura de un programa de operación o funcionamiento.

ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA DE OPERACION O FUNCIONAMIENTO

OPERACION
O
FUNCIONAMIENTO

Para la elaboración de los programas de funcionamiento -- es necesario desglosarlo en: Programas, Subprogramas, Actividades y Tareas.

E D U C A C I O N

PROGRAMA

Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, constituidos por un conjunto de actividades homogéneas que se realizan con el fin de lograr en un tiempo determinado, mediante la integración de esfuerzos y recursos el cumplimiento de dichas funciones, cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel.

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

SUBPROGRAMA

Es la división de ciertos programas complejos, destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, para la cual se fijan metas parciales y cuantificables a -- cumplir mediante acciones concretas que realizan unidades de operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados.

A L F A B E T I Z A C I O N
C A P A C I T A C I O N M A N O
D E O B R A

ACTIVIDAD

Es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben desarrollar para cumplir las metas de un -- programa o subprograma de operación o funcionamiento. -- Consiste en la ejecución de ciertas tareas y que queda a cargo de una unidad administrativa de nivel intermedio y bajo.

D I R E C C I O N E S Y
C O O R D I N A C I O N E S
D I S T R I B U C I O N D E
M A T E R I A S

TAREA

Es una operación específica a efectuarse dentro de un -- proceso a realizar para obtener un resultado determinado.

I M P A R T I C I O N D E C L A S E
A P O R T A C I O N D E
L I B R O S

Con respecto a los programas de inversión a continuación se analizan sus elementos estructurales.

"Al igual que en el caso de programas de operación o funcionamiento es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones, en el caso de un programa de inversión es necesario definir las distintas partes que lo componen. El programa puede dividirse así en subprograma, proyectos, obras y en trabajos.

Programa.- Se considera programa el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

Subprograma.- El subprograma corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

Proyecto.- Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente como es una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica.

Obra.- Se entiende por esta, una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como es un tramo de una carretera, una parte de una central hidroeléctrica, etc.

Trabajo.- Se define el trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra: el desmonte, la nivelación, el desbroce y demás operaciones necesarias para la construcción por ejemplo de una carretera.

Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo". (142)

Ahora bien, dentro de los aspectos que deben tomarse en cuenta para la adecuada implantación de un presupuesto por programa y actividades, el autor antes mencionado hace una serie de recomendaciones con ese fin, de las que hablaremos en seguida.

"Hacer la programación general del presupuesto, para lo cual se decide en el nivel superior qué participación tendrá el gobierno en la actividad económica; para este efecto, se fija la cuota del ingreso nacional que absorberá el sector público asignando las partes correspondientes al gobierno central y a las entidades descentralizadas. Luego conviene fijar la participación del gobierno en el proceso de desarrollo, estableciendo las cuotas de los recursos gubernamentales que se destinarán a inversión. En seguida se asignan los fondos para consumos, transferencias e inversión entre las distintas funciones que cumplirá el gobierno en el año próximo. Las cuotas para salud, educación, policía, agricultura, etc., se asignan de acuerdo con los respectivos programas sectoriales de desarrollo.

Una vez fijadas las cuotas, la oficina central de presupuestos debe contribuir a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función; los ministerios y servicios públicos deben tratar de identificar los programas cuidando de definir la responsabilidad de los funcionarios.

Determinados los programas, examinar la estructura administrativa de manera de responsabilizar a cada dirección, departamento o división de un programa completo o de una parte de él.

Definir los resultados y metas a alcanzar dentro de cada programa; las unidades pueden ser un producto final o una actividad, o trabajo.

Medir el costo de cada programa y actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor.

Organizar un sistema de informes internos con el objeto de medir los progresos alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.

Presentar el proyecto anual de presupuesto por programa y actividades; para este efecto, habría que simplificar el sistema de asignaciones de manera que hasta donde fuera posible cada programa se financiara con un solo fondo.

ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA DE INVERSION.

INVERSION	La estructura de los programas de inversión está fundamentada en: Subprogramas, Proyectos, Obras y Trabajos.	CONSTRUCCION
PROGRAMA	Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, constituidos por un conjunto de proyectos homogéneos que se realizan con el fin de lograr en un tiempo determinado, mediante la integración de esfuerzos y recursos el cumplimiento de dichas funciones, cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel.	CARRETERAS PRESAS AEROPUERTOS
SUBPROGRAMA	Es la división de ciertos programas complejos -- destinado a facilitar la ejecución en un campo -- específico, para el cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplir mediante acciones concretas que realizan unidades de operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados.	GRAN CAPACIDAD MEDIANA CAPACIDAD PEQUEÑA CAPACIDAD
PROYECTO	Es un conjunto de obras a realizar dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutados para la formación de bienes de capital, constituidos por la unidad administrativa capaz de funcionar independientemente.	PRESA MALPASO PRESA LA ANGOSTURA
OBRA	Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto.	CORTINA DIQUES
TRABAJO	Es un esfuerzo sistemático efectuado para ejecutar cada una de las fases para producir una obra.	DESMONTES DESLINDES EXCAVACION

Las cuentas para hacer el control y el registro de los gastos se deben abrir y llevar sobre la base de los programas, subdivididos en unidades de producto final o de trabajo significativo.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la oficina central de presupuestos debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas. Conviene recordar que en la fase de implantación la mayor responsabilidad recae en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y el presupuesto, pues son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente orientar la administración en el sentido que ahí se fija". (143)

Asimismo, dicho maestro sugiere un procedimiento necesario para la implantación de este sistema o clasificación presupuestal.

"Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del sistema de presupuesto por programa y actividades.

Formar un grupo de trabajo al nivel de la Oficina Central de Presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de presupuesto por programas, que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una Unidad de programación presupuestaria en la Oficina Central del Presupuesto.

Organizar seminarios para adiestrar funcionarios de los ministerios y sus dependencias, así como de los organismos descentralizados y elaborar en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias.

Preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos confeccionen sus programas y peticiones de gastos.

Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública.

Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema.

Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programas para la preparación de los programas y peticiones de gasto, colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos.

Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto conforme a las técnicas de presupuesto por programas". (144)

Para finalizar este punto, creo conveniente de una manera somera, hablar acerca de la medición de resultados y de costos ya que es muy importante al implantar este sistema como obtener los resultados del mismo.

"Esta técnica utiliza los siguientes conceptos básicos que procura medir. Al efecto establece las respectivas unidades:

Necesidad Pública.- Es aquella que la colectividad estima vital y que tiene repercusiones sociales. Por ejemplo, la construcción de viviendas populares, la dotación de agua potable, etc.

La unidad de medida es el volúmen de déficit real, como la falta de 100 mil casas, 500 mil metros cúbicos de agua potable, un millón de análfabetos, etcétera.

Frente a cada necesidad pública, el gobierno se fija un propósito (reducir el análfabetismo, eliminar las epidemias, controlar los abastecimientos, etc.), que constituyan la base de su política y su acción. Fijado el propósito, procede cuantificar la acción, fijando una meta que se expresa a través de un resultado, como pudiera ser la reducción del análfabetismo en un 20% anual.

Para alcanzar un resultado es indispensable fijar el producto final por realizar el que debe constituir la meta de la acción.

Metas.- Se define como el propósito que se expresan en forma cuantitativa; por ejemplo, alfabetizar un millón de personas, producir 50 mil automóviles, perforar 150 pozos petroleros, etc.

Objetivos.- Se define como la expresión cuantitativa de ciertos propósitos, como pretender a una mejor distribución regional del ingreso, mejorar el nivel sanitario de una población, disminuir la vulnerabilidad externa, etcétera.

Como se ve, desde el punto de vista del sistema del presupuesto por programa, los objetivos de los programas se expresan en función de metas por realizar; en consecuencia, al controlar y medir la ejecución de las metas, se estará midiendo también la consecución de los objetivos.

Volúmen de trabajo o producto intermedio.- Son las acciones intermedias que se realizan para lograr un producto final; por ejemplo, si se tiene como meta educar 100 mil niños, los volúmenes de trabajo estarán dados por el número de clases dictadas, el número de almuerzos repartidos, etcétera. En el caso de un programa hospitalario, los volúmenes de trabajo estarían dados por el número de pacientes atendidos, por el número de piezas lavadas, por el número de exámenes de laboratorio, etcétera.

Productos finales o cosas hechas.- Se consideran todas las categorías tangibles de actividad estatal, como número de expedientes tramitados, las carreteras construidas, las toneladas de alimentos transportados, las hectáreas de reforestación, etc. Para el presupuesto por programa, la definición de los productos finales es fundamental pues es la que da su significado a la técnica y es, a la vez su factor más limitante.

Subproducto final.- Algunos productos finales pueden segregarse en sus partes componentes, llamadas subproductos finales. Tal sería el caso del número de estudiantes en que se pudiera separarse el número de alumnos de enseñanza media, de enseñanza secundaria, de enseñanza técnica, etcétera. Donde se pueden identificar subproductos finales, es posible abrir subprogramas.

La fuerza de trabajo.- Se forma por el tiempo de que dispone el personal para ejecutar el trabajo. La medición de la fuerza de trabajo requiere el uso de una unidad de tiempo, para establecer el lapso que dedique a su trabajo cada empleado. La unidad de medida que se emplean para estos fines son las horas-hombre, días-hombre y años-hombre, que significan una hora, un día, o un año del trabajo de un hombre.

Los insumos de materiales y personas.- Se determinan usando coeficientes de rendimiento, que indicarán las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos.- Tales como el coeficiente entre días-estancia-camas, entre consultas-externas-médicos, etcétera. Aplicando los coeficientes de rendimiento expuestos, se calcula el volúmen de insumos del programa, subprograma o actividad. Estos insumos pueden ser de personal, de materiales y de equipo.

Costo de operación.- Incluye los servicios personales y materiales y excluye las transferencias y los gastos de capital.

Costo total.- El el caso de programas de inversión, abarca los gastos en sueldos y para inversión, los materiales insumidos y todos los otros factores de costo de los proyectos". (145)

Creo que es muy importante hacer incapié en los puntos financieros sobre la estructura del presupuesto por programa y actividades, en virtud de que las etapas por las que debe pasar y el procedimiento a seguir para su debida implantación "implica alteraciones profundas en la estructura y funcionamiento de la maquina gubernamental y aún más, un cambio de estilo en la conducta y mentalidad de los funcionarios. Actuar en función de programas previamente establecidos constituye un cambio trascendental; de ahí que la implantación del sistema tenga primeramente que vencer el poderoso obstáculo que constituye la costumbre establecida. En consecuencia, para introducir el presupuesto por programa y actividades es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca, paso a paso, a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema presupuestario.

Las herramientas fundamentales que pueden usar los gobiernos son, principalmente dos: la oficina central del presupuesto o sea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sus divisiones de programación presupuestaria, y las oficinas ministeriales, que preparan las peticiones de gastos. Se debe tener presente que un presupuesto por programa y actividades no puede injertarse en la administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedio e inferior, siguiendo las etapas señaladas anteriormente". (146)

3.4 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

En virtud de ser el presupuesto por programa y actividades una clasificación presupuestal completamente innovadora, a lo largo de su trayectoria se ha ido consolidando como tal; en este sentido, así como en el presupuesto tradicional se definieron una serie de principios conforme a los cuales debería formularse el presupuesto de egresos, hoy en día, junto a los principios clásicos que ya analizamos en el punto 3.1 de este trabajo surgen otros nuevos con el fin de que el presupuesto se rija por normas que garanticen una racionalidad más profunda, entre ellos tenemos a los siguientes:

a) Programación.- "Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingreso y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas. El presupuesto al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación". (147)

b) Universalidad.- Este principio establece que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida que niegue todos los fondos extrapresupuestarios, sino que en el sentido sustantivo de incluir todas las operaciones que permitan articular los programas entre sí. Es un sentido racional, lo que interesa es que un presupuesto comprenda todas las operaciones en un marco de compatibilidad.

c) Exclusividad.- Sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, pero no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades determinadas previamente, al margen de la programación gubernativa. En este sentido aparece a la luz de la técnica presupuestaria moderna como insana la práctica de crear pequeños fondos para obras específicas y crear impuestos cuyos rendimientos tienen un fin predeterminado.

d) Unidad.- Se refiere a la necesidad de que el presupuesto de cada uno de los organismos que constituyen el sector público, formen un todo orgánico y compatible, para evitar duplicidades, debiendo ser estructurado de una manera uniforme, coherente, y contemplando las políticas presupuestarias definidas.

e) Especificación.- Se refiere al aspecto financiero del presupuesto, tanto en materia de recursos (ingresos) como de erogaciones (gastos) debiendo especificar el concepto que los origina a los bienes o servicios que se deben adquirir para la materialización del presupuesto.

f) Periodicidad.- Se ha establecido en la mayoría de los países y consiste en que el presupuesto se debe presentar cada año y no cubrir más de un año. Sin embargo, la tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a los presupuestos, por cuanto las necesidades de la programación, sobre todo en materia de obras permanentes, hace indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que demoran ciertas construcciones. Por ese motivo ya no se habla de anualidad, sino de periodicidad del presupuesto.

g) Acuciosidad.- Postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gastos abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de entradas. El presupuesto debe ser un documento que se aproxime a las reales necesidades que derivan de la acción programada por el gobierno". (148)

h) Claridad.- Este principio es consecuencia del cumplimiento de los principios anteriormente enunciados. La claridad se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas y tienen una glosa explicativa. Si el documento es presentado en forma ordenada, completo y claro se pueden llevar a cabo todas las etapas presupuestarias con mayor precisión y los niveles de decisión podrán a través del contexto del mismo normar su criterio racionalmente y transmitir sus acuerdos en tal forma que quienes los ejecuten capten con seguridad la intención de ellos, y la evaluación será facilitada por la claridad del documento.

i) Equilibrio.- Este principio se refiere principalmente al aspecto financiero del presupuesto, anteriormente en el presupuesto tradicional se consideraba imprescindible la igualdad entre ingresos y egresos o gastos y cuando se estableció la separación del presupuesto en corriente y de capital, esta igualdad se debía lograr en cada uno de ellos por separado. En el Presupuesto por Programa y Actividades debe haber equilibrio entre los objetivos y las metas programadas, entre el conjunto de programas y la política de recursos y los programas globales de desarrollo económico". (149)

Sin embargo debemos hacer una observación en el sentido de que el equilibrio presupuestal se refiere primordialmente en el presupuesto tradicional al ingreso-gasto.

Lo anterior determina la posibilidad de clasificar el presupuesto de la siguiente manera;

Presupuesto equilibrado cuando el ingreso y el gasto guardan una debida proporción la diferencia entre el ingreso y el gasto es mínimo.

Lo anterior debe tenerse presente en razón a que el presupuesto es eminentemente económico y no diversificar sus fines.

3.5 CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

Algunas de las características principales de la técnica de programación presupuestaria son las siguientes:

I. Es una técnica auxiliar de la programación general de desarrollo por lo que consiste en detallar al nivel de programas, actividades y proyectos -las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.

II. Cubre principalmente el corto plazo, es decir los periodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macrofiscales unos dos o cinco años. La programación fiscal es un instrumento de ejecución y operación de planes de largo plazo; se la concibe más relacionada con el corto plazo y especificaciones en detalle de las actividades a realizar para cumplir los planes.

III. Es una técnica especializada en cuanto abarca el ambito de un sector como lo es el gobierno. Trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la Ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

IV. Utiliza dimensiones reales y financieras a la vez; por una parte, utiliza la contabilidad para medir las transacciones fiscales y por otra, usa unidades físicas para fijar las metas sectoriales. La programación presupuestaria implica la conjunción del análisis de la corriente de ingresos, por una parte y de las corrientes reales, por otra.

V. Abarga un campo interdisciplinario; esta técnica se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en su análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme a lo expuesto, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto por programa, que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo". (150)

3.6 VENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

Señalar las ventajas que se obtienen con la implantación de un presupuesto por programa y actividades es interesante, pues nos permite de manera resumida ver fácilmente los beneficios que se obtienen con su implantación. A continuación resumimos estas con el fin mencionado.

1. Mejora la planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Estimaciones presupuestarias más precisas.
5. Mejor comprensión de las necesidades.
6. Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos conjunturales de la economía.
7. Mayor posibilidad de reducir costos.
8. Mejor comprensión por parte del poder ejecutivo, del poder legislativo y del público, del contenido y alcances del presupuesto.
9. Identificación de funciones duplicadas.
10. Mejor control de la ejecución de los programas.
11. Crear las bases necesarias y adecuadas para la planificación macroeconómica".

3.7 DIFERENCIA DEL PRESUPUESTO TRADICIONAL RESPECTO AL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

El Presupuesto por Programa y Actividades, es un nuevo concepto de aplicación de la técnica presupuestaria y aunque los resultados que se obtienen con su implantación son más objetivos en los organismos gubernamentales, su uso no está limitado a ellos, ya que puede adoptarse a cualquier tipo de negocios con resultados satisfactorios.

Se considera como innovación por la forma en que presenta los conceptos tradicionales, características del presupuesto público, ya que los gobiernos primero estiman sus gastos y después estudian la forma de allegarse recursos para satisfacerlos pero es cierto que el presupuesto normal está representado exclusivamente por cifras, soportadas por

estimaciones que se basan en estudios estadísticos y proyecciones de hechos pasados o posibles sucesos futuros, en el presupuesto por programa y actividades se convierten en planes perfectamente estructurados que analíticamente expuestos muestran programas fundamentales en aquellas actividades que el gobierno debe realizar para poder subsanar las necesidades de los gobernados, por lo que mencionaremos a continuación las diferencias entre un presupuesto y otro que consideramos más importantes:

Por su forma de asignar los recursos, se observa en el presupuesto por programa y actividades un mecanismo de asignación de éstos, que atiende a las metas específicas por cumplir; a diferencia del presupuesto tradicional que asigna los recursos a servicios y unidades administrativas según sea el objeto de los gastos. Con esto el presupuesto tradicional oculta los objetivos de las actividades desplegadas por las distintas dependencias, impidiendo a su vez, una coherente coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas que deben realizarse cada año para alcanzarlas. Además el Presupuesto Tradicional no se requiere la formulación de programas operativos anuales, ya que basta con preparar proyectos operativos anuales, ya que basta con preparar proyectos de gastos basándose en las asignaciones de años anteriores y en una estimación de posibles aumentos de egresos debido al crecimiento de la actividad del servicio, el aumento del precio de ciertos bienes y servicios.

El Presupuesto Tradicional impide evaluar y medir la eficiencia en la ejecución de los programas por falta de control en las acciones y resultados. El Presupuesto por Programa y Actividades sí permite la evaluación de resultados midiendo el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas oportunamente que racionalicen el gasto público y le den eficacia y eficiencia a la administración.

El presupuesto Tradicional diluye la responsabilidad en cuanto a los resultados mostrándola únicamente en su perfil meramente formal. El Presupuesto por Programa y Actividades determina con exactitud a quien corresponde cierta responsabilidad cuando enumera las metas a alcanzar.

El Presupuesto por Programa y Actividades pone especial atención a las cosas que el gobierno realiza. El Presupuesto Tradicional pone especial atención a las cosas que éste adquiere. El Presupuesto por Programa y Actividades enfatiza y subraya los objetivos y metas que se han de obtener a través de la ejecución del presupuesto y a los costos totales y unitarios que ellos implican.

Cabe destacar que el Presupuesto por Programa y Actividades debe concebirse como un proceso integral que comprende la formulación, ejecución, control y evaluación de resultados tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara identificación de objetivos y metas por realizarse. De esta forma, el Presupuesto por Programa de Actividades puede transformarse en una garantía de posibilidades para el cumplimiento de las metas establecidas, ya que no solamente es una herramienta financiera, sino además un medio para lograr la planificación económica y social de un país.

A continuación se exponen esquemáticamente las diferencias de los Presupuesto por Programa de Actividades y Tradicional.

I.- El Presupuesto Tradicional es la asignación de recursos a las ramas de la Administración Pública, clasificados por el objeto del gasto, con vigencia anual aprobada por la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal correspondiente dividido en ramos capítulos, conceptos y partidas y cuya finalidad es el control contable y financiero de los mismos.

El Presupuesto por Programa y Actividades es la asignación de recursos por áreas de responsabilidad de acuerdo a programas, objetivos y metas previamente establecidas, para determinar el grado de eficiencia de la ejecución.

II.- El Presupuesto Tradicional se formula en base a la información histórica de ejercicios anteriores y proyección del gasto en función de nuevas necesidades planteadas por las dependencias, ajustadas por la Secretaría correspondiente de acuerdo con la política fiscal.

El Presupuesto por Programa y Actividades se formula mediante definición y predeterminación de objetivos y metas, para en función de éstos asignar los recursos necesarios para su realización.

III.- El Presupuesto Tradicional lo ejecuta la Dependencia responsable conforme le señale la Ley.

El Presupuesto por Programa y Actividades lo ejecuta la Dependencia responsable del programa en los términos que marca la Ley.

IV.- El Presupuesto Tradicional se ejecuta a partir del 1o. de Enero al 31 de Diciembre de acuerdo a la aprobación de

la Cámara de Diputados.

El Presupuesto por Programa y Actividades se ejecuta a partir de la aprobación de la asignación de recursos para los diferentes programas que pueden ser de corto, mediano y largo plazo, con revisiones anuales.

V.- El Presupuesto Tradicional se ejecuta para cubrir los servicios personales y recursos materiales que necesitan las dependencias para cumplir con sus atribuciones.

El Presupuesto por Programa y Actividades se ejecuta para cumplir con los objetivos y metas señalados en los programas, conforme a las atribuciones correspondientes a cada unidad responsable maximizando su eficacia.

VI.- El Presupuesto Tradicional gasta el total de los recursos asignados a los ramos de la Administración para cumplir con sus atribuciones.

El Presupuesto por Programa y Actividades gasta el total de recursos asignados a los ramos de la Administración según el costo del programa que pretende cumplir con eficiencia la prioridad establecida.

VII.- El Presupuesto Tradicional enfatiza en las cosas que el Gobierno compra.

El Presupuesto por Programa y Actividades enfatiza en las cosas que el Gobierno hace.

VIII.- El Presupuesto Tradicional contiene clasificaciones solo de tipo institucional y por objeto del gasto que impiden analizar la política fiscal.

El Presupuesto por Programa y Actividades contiene clasificaciones multidiciplinarias que facilitan el análisis de la política fiscal, tales como tipo económico, funcional, institucional, por objeto del gasto, por resultados y por programas.

IX.- El Presupuesto Tradicional esta presentado en forma inorgánica sin elementos informativos. Es completamente acrítico.

El Presupuesto por Programa y Actividades esta presentado en forma estructurada con relación a diversos factores que informan ampliamente sobre el gasto y permiten la crítica del mismo.

X.- El Presupuesto Tradicional no facilita la planificación.

El Presupuesto por Programa y Actividades si facilita la planificación. Es parte integrante del proceso de planificación, coordina las actividades anuales con los planes.

XI.- El Presupuesto Tradicional no permite identificar objetivos y metas por que no forma parte del proceso de planificación.

El Presupuesto por Programa y Actividades identifica las metas con relación a los planes de largo y mediano plazo porque es parte del proceso de planificación.

XII.- El Presupuesto Tradicional asigna recursos a organismos administrativos según el objeto del gasto.

El Presupuesto Tradicional asigna recursos a organismos administrativos según el objeto del gasto.

El Presupuesto por Programa y Actividades asigna recursos a programas según las metas establecidas por cálculos de costos unitarios.

XIII.- El Presupuesto Tradicional enfatiza en el control financiero y legal.

El Presupuesto por Programa y Actividades enfatiza en el control financiero y legal, además de las actividades realizadas.

XIV.- El Presupuesto Tradicional no permite determinar la eficiencia por falta de control de los avances y resultados de las actividades administrativas.

El Presupuesto por Programa y Actividades si permite determinar la eficiencia porque ejerce un control sobre la ejecución y medición de los resultados.

XV.- El Presupuesto Tradicional establece responsabilidad financieras y legales únicamente.

El Presupuesto por Programa y Actividades establece responsabilidades legal y financiera, así como por falta de cumplimiento de las metas, fuente de responsabilidad política.

XVI.- El Presupuesto Tradicional no muestra la duplicidad de funciones por que su forma y contenido no lo permiten.

El Presupuesto por Programa y Actividades si muestra la duplicidad de funciones casi inmediatamente gracias a su clasificación combinada funcional-institucional.

XVII.- El Presupuesto Tradicional es un proceso empírico, mecánico y unitario.

El Presupuesto por Programa y Actividades es un proceso con base técnicas y características bien definidas. (151)

3.8 PRESUPUESTO BASE CERO

El Presupuesto Base Cero es un método de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año los programas y gastos.

Su origen se encuentra en los Estados Unidos de América, donde a principios de la década de los sesentas se intentó elaborar un presupuesto de tipo base cero por el Departamento de Agricultura, pero resultó infructuoso y fue hasta 1970 cuando se utilizó este sistema para preparar el presupuesto de las divisiones de asesoría e investigación de la empresa "Texas Instruments".

A partir de 1973 este sistema presupuestario fue adoptado por diversas empresas privadas e instituciones gubernamentales de aquel país, como fue el caso del Estado de Georgia siendo Gobernador el Señor Jimmy Carter.

"La filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el presupuesto base cero en la industria y el gobierno son casi idénticos, lo único que difiere es la forma de implantarlo en cada caso, que debe ajustarse a las

necesidades de cada caso". (152)

"El proceso requiere que cada gerente prepare un paquete de decisiones de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evolución de resultados, consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos. El análisis de alternativas requeridos por el método base cero introduce un nuevo concepto de técnicas de presupuesto". (153)

"Además, el presupuesto base cero requiere que los gerentes identifiquen los niveles de esfuerzo necesario para realizar cada actividad. Deben determinar el nivel mínimo de gastos.

Una vez preparados los paquetes de decisiones se deberán clasificar o enumerar según su orden de importancia. Este proceso de clasificación permite que cada gerente identifique explícitamente sus prioridades, combina algunos paquetes de decisiones de programas nuevos dentro de una misma clasificación y le permite a la alta gerencia comparar y evaluar las necesidades y prioridades relativas de las diversas organizaciones para tomar decisiones sobre financiamiento". (154)

"El proceso base cero proporciona información detallada a la alta gerencia sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, además de destacar la duplicidad de esfuerzos de los departamentos, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento (o reducción) del año anterior; el método base cero especifica los aspectos de mayor prioridad existentes en los departamentos y divisiones entre ellos; permite hacer comparaciones entre unos y otros con respecto a las actividades financiadas y hace posible una auditoría de los resultados para determinar si cada actividad u operación rindió lo esperado". (155)

"La lista de paquetes ya clasificados se pueden usar también durante el año de operaciones para identificar las actividades que se eliminarán o ampliarán si cambian los niveles de gastos o si los costos realmente varían respecto a los presupuestos". (156)

Con la implantación de este método en el gobierno, el contribuyente se beneficiara debido a que los programas de mayor prioridad se podrán financiar a expensas de programas obsoletos y redundantes sin que esto implique una reducción significativa en el servicio.

El conjunto de informaciones y análisis que proporciona el presupuesto base cero constituye una fuente de datos inmediata para el análisis de programas". (157)

Algunos de los objetivos de este sistema presupuestario son:

El presupuesto base cero se enfoca en cómo alcanzar un objetivo dado.

El presupuesto base cero es una evaluación detallada de las políticas y alternativas en cada una de las muchas actividades y operaciones en el elemento del programa para el que se han definido la política general y los objetivos.

El presupuesto base cero es un instrumento práctico para que los gerentes de línea evalúen sus operaciones, hagan recomendaciones en cuanto a los métodos más efectivos y eficaces para lograr los objetivos de operaciones e identificar el efecto que tienen los diversos niveles de financiamiento en sus operaciones.

El presupuesto base cero proporciona un mecanismo para evaluar el impacto que tienen los diversos niveles de financiamiento en el programa y los elementos del programa. La evaluación detallada de cada operación en los distintos niveles puede ser la base para determinar el plan de implantación óptimo y el impacto que tienen los diferentes niveles de financiamiento en los elementos del programa". (158)

En conclusión el presupuesto base cero es un sistema de apoyo del sistema de planeación-programación-presupuestación.

C A P I T U L O I V

4.1 POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO

Para hablar sobre la política económica de nuestro gobierno diremos que en los países poco desarrollados o en proceso de desarrollo, hasta ahora se le ha dado al presupuesto gubernamental la verdadera importancia que tiene, pues tiempo atrás el presupuesto del gobierno desempeñaba un papel pasivo; pero estimando que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el correcto manejo del presupuesto gubernamental, puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

En este orden de ideas, se considera hoy en día que el presupuesto es una herramienta política, en cuanto expresa transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del Poder a ejecutarlas; en un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para conducir, ejecutar y controlar los planes y programas.

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de programas de desarrollo económico.

"El Organismo Internacional CEPAL (Comisión Económica para América Latina) ha definido al programa de desarrollo económico como un "acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlos". (159)

"Los programas de desarrollo económico pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen.

Así tenemos que hay programas globales y sectoriales, los primeros son los que comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Un plan global fija una serie de objetivos a la economía de un país, este programa global contiene dichas metas y los hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles". (160)

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería, la industria, etc.; estos programas tienen la finalidad de romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas, ante un retraso en el sistema de transportes es decir, el diagnóstico que se hace para la programación sectorial es distinto a la programación global, ya que persigue la primera encontrar los cuellos de botella que se han generado en la economía. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, precisamente a eliminar dichos estrangulamientos.

Una vez formulado el programa global del gobierno, con la información financiera obtenida a través de los cálculos de costos que se ha debido hacer, es posible confeccionar un presupuesto gubernamental.

4.2 FUNDAMENTO JURIDICO DE LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO

Como se puede observar, y en virtud de que vivimos en un estado de Derecho, para que estas teorías señaladas en el punto anterior se lleven a la práctica, en nuestro país existen diversas leyes que regulan la actividad económica, es decir que nuestros gobernantes no actúan de mutuo propio, sino en cumplimiento de tales disposiciones y así tenemos que nuestra propia Constitución Política Federal, señala en el Artículo 26 que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprime solidez, dinamismo, permanencia, y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". (161)

En este sentido la Ley de Planeación de nuestro país, dispone en su Artículo 4o. que "es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de acuerdo con esta Ley", y el Artículo 5o. de la propia Ley ordena para "el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión que su examen y opinión; así como el Artículo 21 señala que "El Plan Nacional de

Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias, prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática". (162)

Para que estos planes adquieran forma, el Poder Ejecutivo a través de las distintas dependencias que lo auxilian y con fundamento en el Artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordena que "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conduzcan sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el propio Ejecutivo.

También el Artículo 32 de la Ley antes mencionada señala que "corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto; I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente; III.- Coordinar las actividades de la planeación del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; IV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República". (163)

Ahora bien, es importante hacer este breve análisis de como se lleva a cabo la planeación de la actividad económica de nuestro país y su regulación jurídica, ya que el presupuesto de egresos es parte integrante de dicha planeación ya que el Artículo 40 de la Ley de Planeación señala que "los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en

los proyectos mencionados; las iniciativas de las Leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley". (164)

4.3 ORGANOS QUE INTERVIENEN EN LA PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Con los antecedentes mencionados en los dos puntos anteriores, ahora podemos hablar de como se elabora el proyecto del presupuesto de egresos, las etapas que debe cumplir hasta llegar a su ejecución y las diversas leyes que fundamentan esta acción.

De acuerdo con nuestra Constitución Política Federal, el Poder Ejecutivo se ha depositado para su ejercicio en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como encargado del Gobierno de la República, tiene una serie de facultades dimanadas de nuestra Constitución Federal para llevar la dirección de los negocios de la Administración Pública de la Federación, entre las diversas funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo esta la de iniciar Leyes, es decir el derecho de elaborar proyectos que habrán de presentarse a las Camaras para su discusión, votación y aprobación en su caso, y las de administrar las finanzas públicas de la Federación.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que expedía el instructivo a que habían de sujetarse todas las dependencias del Ejecutivo en la formación del presupuesto correspondiente a su respectivo ramo, a ella correspondía hacer los estudios, revisiones, e investigaciones que estime necesarios y expresar las modificaciones con objeto de obtener una mayor economía y eficiencia y los proyectos definitivos se presentarán por cada dependencia a más tardar el día 10. de Diciembre debiendo enviarse el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de Diciembre de cada año. Como podemos observar a partir de la Reforma Administrativa y a raíz de la abrogación de esta Ley por la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico, en la preparación del proyecto de presupuesto de egresos intervienen todas las dependencias gubernamentales, pero con la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico que

entró en vigor el 10. de Enero de 1977, señala en su Artículo 10. que 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; así mismo señala en el Artículo 20. que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan: El Poder Legislativo; El Poder Judicial; La Presidencia de la República; Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; El Departamento del Distrito Federal; Los organismos descentralizados; Las Empresas de participación estatal mayoritarias; Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Departamento del Distrito Federal, o alguna de las entidades mencionadas en las Fracciones VI y VII.

El Artículo 13 de la propia Ley indica que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

De acuerdo con el Artículo 20 de la Ley en cita, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de Noviembre del año inmediato anterior al que corresponda.

Cabe comentar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue objeto de una severa reforma en cuanto a sus funciones, ya que con el propósito de agilizar la actuación del Gobierno Federal se tomaron funciones que tradicionalmente le eran propias, para ser atribuidas a la nueva Secretaría de Programación; así la cuestión de egresos le fue atribuida a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando dividido en dos el proceso presupuestal. Lo relativo a captación de ingresos es conservado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión podemos decir que corresponde a la rama ejecutiva del gobierno la tarea de preparar los presupuestos ya que señala la experiencia que son los organismos del Ejecutivo los que están en mejor situación para obtener las informaciones necesarias para ese efecto; aunque cabe hacer la aclaración que según la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público "en su Artículo 17 manifiesta que para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación las entidades que deban quedar comprendidas en el

mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos, y hace la excepción en su párrafo segundo cuando dice que las entidades, con excepción del Poder Judicial, remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto; por lo que el Poder Judicial, a través de su órgano competente, formulará su respectivo proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las provisiones del ingreso y del gasto público federal.

Asimismo, en el Artículo subsecuente señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se le hubiere señalado". (165)

4.4 INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

En cuanto a la iniciativa del presupuesto de egresos nuestra Constitución Política Federal en su Artículo 71 Fracción I y el Artículo 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala la primera de ellas que "el derecho de iniciar leyes y decretos compete: Al Presidente de la República... y la segunda de las citadas dice "el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa.

"El maestro Tena Ramírez señala que "dentro de nuestro sistema federal, justificase sobradamente que de las tres clases de funcionarios con derecho a presentar iniciativas de mérito, dos corresponden al Poder Legislativo, o sean los miembros del Congreso General y las diputaciones locales de cada estado de la República, pues su función es precisamente esa, la de legislar, pero en cuanto el primer mandatario de la nación nuestra Constitución lo asocia a dicha función al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa, atenuándose así la división de poderes y reconociéndose que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las cámaras proyectos acertados". (166)

4.5 DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal encuentra su fundamento legal en el Artículo 74 Fracción IV de la Constitución Política Federal de nuestro país; aunque en esta función hasta antes de la reforma de 1977 al Artículo 65 Fracción II había cierta discordia pues se encontraba en contradicción ya que en ésta se disponía que "el Congreso se reuniría el día primero de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos... II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente..." Así que con esta reforma se dejó firme la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, ya que se reconoció que el Senado no contaba con los elementos materiales indispensables para enfrentar el análisis de la cuenta pública.

En este caso comenta el Mestro Manuel González Oropeza que "hablar de facultades exclusivas es implicar la existencia de dos Cámaras que comparten funciones de Poder Legislativo. No obstante, en la Constitución de 1824 no hubo facultades exclusivas como tales para cada Cámara. El concepto de facultades exclusivas nace con las reformas del 13 de Noviembre de 1874 en los que el Constituyente Permanente tuvo que justificar la reinstalación del Senado, suprimiendo expresamente en la Constitución de 1857, asignando una naturaleza particular a cada Cámara. A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular y al Senado una naturaleza federativa".

El maestro Gabino Graga opina al respecto que "en realidad no ha llegado a presentarse dificultad especial con motivo de dicha contradicción, pues el conflicto se ha decidido invariablemente en favor de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, considerando la disposición del Artículo 65, Fracción II, o como una supervivencia de disposiciones que rigieron antes del establecimiento del bicamatismo, o como una disposición de carácter general que señala el programa de trabajo del Congreso general, incluyendo en él la Cámara de Diputados, pero sin la pretensión de señalar competencias a uno y a otra". (167)

En relación a la discusión y aprobación del presupuesto de egresos, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala en sus Artículos 21 y 22 que "Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las

comisiones". A su vez el Artículo 22 dice "A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal". (168)

Estas restricciones hacen que se plantee un problema de carácter constitucional en el sentido de que una Ley secundaria puede restringir en esa forma la actuación de la Cámara de Diputados, ya que en la Constitución no se establece disposición alguna para ese caso. Pero de acuerdo a los Principios Generales de Derecho, a la Justicia y la Equidad, lo que no está prohibido está permitido, y en este caso si la Constitución no permite esa restricción a la Cámara de Diputados en la función que le otorga el Artículo 74 Fracción IV, tampoco la niega. Sin embargo con las disposiciones de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se confirma la exclusividad del Poder Ejecutivo de presentar la iniciativa del presupuesto y aún más que la discusión y aprobación no podrán llevar a cabo sino en los lineamientos que el propio Ejecutivo planteo en su proyecto.

En conclusión considero que es muy importante la acción de aprobar y discutir el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados pues pone a prueba el grado de eficiencia y calidad con que éste prepara su programas y distribuye los recursos y lo obliga a preparar con seriedad y tecnicismo sus programas y presupuestos, así como fundamentar detalladamente sus decisiones en materia de gasto.

4.6 EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Terminada la acción parlamentaria del presupuesto y retornado el proyecto del presupuesto a la Presidencia de la República, se procederá a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como Ley en el Diario Oficial de la Federación. En ese momento empieza el periodo de vigencia y ejercicio del presupuesto.

La ejecución del presupuesto de egresos comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades, de esta manera el presupuesto es el primer paso de todo proceso financiero constitucional.

Una vez publicada la Ley de Presupuesto de Egresos, esta se ejerce según la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; a continuación transcribo los Artículos de esta

Ley relacionados con el ejercicio del gasto público federal.

Art. 25.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este Artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. (Adelante comentaremos sobre la rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública por ser parte integrante del presupuesto).

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible preveer.

Art. 26.- La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades federativas previstas en las Fracciones III y IV del Artículo 2o. de esta Ley.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus correspondientes tesorerías. La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todo los casos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Art. 27.- El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las Fracciones V a VIII del Artículo 2o. incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen, temporalmente o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación, en los términos previstos en el primer párrafo dle Artículo 26 de esta Ley.

Art. 28.- Todas las entidades a que se refiere el Artículo 2o. de esta Ley informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de Febrero de

cada año el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

Art. 29.- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que hubieran contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el Artículo anterior.

Art. 33.- La Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de que se lleve un registro del personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes. El registro del personal militar lo llevarán las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina según corresponda.

Art. 38.- Para la ejecución del gasto público federal las entidades deberán sujetarse a las previsiones de esta Ley y con exclusión de las previstas en las Fracciones I y II del Artículo 2o. de esta misma ley, observar las disposiciones que al efecto expida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para el caso que nos ocupa, nuestra Carta Magna establece en su Artículo 126 reglas precisas para el manejo del Presupuesto, pues señala que "No podrá hacerse pago algunos que no este comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior; esta disposición es de tal importancia que no permite que el Ejecutivo Federal actue sin control alguno en materia de pagos, pues además de exigirsele que sólo cubra los comprendidos en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, cabe tener presente que el propio Ejecutivo Federal debe someter a la revisión de la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior, lo que permite a la Cámara conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto.

De acuerdo con la doctrina financiera se considera que hay "control interno" cuando la propia administración pública investiga, comprueba y en su caso sanciona sobre la legalidad y la eficiencia con que sus órganos actúan o han actuado conforme a las funciones designadas, para este caso la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, ordena en el Artículo 44 que "En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para dirigir la ejecución del presupuesto de egresos "con cada uno de los órganos del Estado al que se le permite la realización de gastos conforme al presupuesto, desde luego hay un control interno que lleva a cabo dicha Secretaría, que se aplica desde la recaudación de los ingresos, su manejo y distribución hasta el pago, a efecto de que los gastos se hagan conforme a las autorizaciones previstas.

Las partidas de alzada para las obras y gastos generales, regulados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento, establecen un sistema para su ejercicio, en el cual interviene la Secretaría de Programación y Presupuesto para autorizar esos gastos por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Hasta 1976 existió el control interno administrativo por conducto de la Contaduría de la Federación. Este órgano se encargaba de llevar a cabo la contabilidad de los gastos de la Federación, recibiendo informes que rindieran las oficinas manejadoras de fondos, para glosar las cuentas, examinarlas, depurarlas y liquidarlas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

A partir de 1983, se ejerce un control interno o administrativo de la ejecución del presupuesto a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyas funciones principales están encaminadas a inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con el presupuesto de ingresos. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la obligación de formar la cuenta pública anual y una vez concluida, la manda para su revisión y posterior aprobación de la Cámara de Diputados". (169)

El control es externo cuando el examen, el juicio y en su caso, la exigencia de responsabilidades corresponde a órganos ajenos a la administración pública, que pueden ser órganos legislativo y judicial.

Este control legislativo lo realiza la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues de acuerdo con la Fracción II del Artículo 74 de la Constitución Política esta facultad es exclusiva de dicha Cámara.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados ha tenido bajo su cargo el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta función, ejercida en principio por los diputados integrantes de la Comisión, tuvo que depositarse, debido a su especialización y complejidad, en un órgano u oficina.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados estaba concebida como instrumento técnico que alimentaba el juicio de los legisladores para el momento en que estos votarían el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, posteriormente se elaboraba la cuenta pública, documento que mostraba el ejercicio del presupuesto clasificado por funciones y objeto del gasto.

Este documento era publicado algunas veces hasta con un año de retraso, de tal suerte que no podía ser utilizado como documento de análisis previo a la autorización del presupuesto de egresos del Gobierno Federal.

A partir de la reforma administrativa se reorientó la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados con el objeto de que esta tenga la capacidad y la posibilidad real de llegar con sus instrumentos técnicos hasta las últimas estructuras administrativas para vigilar, evaluar y en su caso sancionar.

Por tal motivo la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados tiene independencia moral y económica, por que depende del Poder Legislativo y por ende, es la que vigila y fiscaliza los intereses del pueblo.

Una vez ejercido el presupuesto, la cuenta pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez días de Junio y la Oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados procederá a la revisión de la cuenta pública y al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o en caso de estar sesionado, a la Cámara de Diputados; la función revisora de la cuenta pública es sin lugar a dudas una de las funciones más importante de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (Párrafo Tercero de la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional).

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados están son algunas de sus facultades:

"Artículo 1o.- La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

Artículo 2o.- Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Artículo 3o.- La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Verificar si las entidades a que se refiere el Artículo 2o. de la Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular con apego a la Ley de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados de conformidad con sus partidas, y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la Ley;

II.- Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez días primeros de Noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá enunciativamente comentarios sobre:

1) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2) Los resultados de la gestión financiera;

3) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás Leyes Fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5) El análisis de las desviaciones presupuestales;

6) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares y;

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones Privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

Artículo 14.- Para los efectos de esta Ley, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los

presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras en el Activo y Pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto incluyendo el origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.

Artículo 19.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el Artículo 3o. de esta Ley, goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías, y en general recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones". (170)

4.7 LA DEUDA PUBLICA

Como se comento el problema de la deuda pública es un asunto de muchos años atrás, pero empezaremos definiendo esta según el Artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública "Para los fines de esta Ley, la deuda pública esta constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II. El Departamento del Distrito Federal;
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las Fracciones II a V;" (171)

Artículo 2o. Para los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o prestamos derivados de:

- I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito a cualquier otro documento pagadero a plazo;

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Artículo 30.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, el "empréstito es un contrato, público o privado, por el cual se recurre a un crédito a largo plazo, en condiciones previamente determinadas.

Ciertos empréstitos son realizados en el extranjero para un deudor público y privado, encubriendo el algunos casos, una verdadera inversión extranjera indirecta". (172)

"El empréstito es un contrato administrativo, o contrato público, que tiene por objeto obtener un crédito a interés fijo, a largo plazo, que precisa la forma de servicio de intereses o del reembolso del capital, destinado a cubrir un déficit, financiar gastos extraordinarios, atender una situación crítica o para apoyar el sistema monetario nacional." (173)

Nuestra Constitución Política regula esta actividad financiera en su Artículo 73 fracción VIII que dice "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29.

"La palabra empréstito viene del latín y In y praestitus, de praestare, prestar. En su sentido amplio significa el

préstamo de dinero que se toma o se recibe. En su sentido restringido que es al mismo tiempo el usual, se refiere al préstamo que toma al Estado y las demás instituciones públicas o privadas". (174)

En los últimos tiempos ha cambiado notablemente el régimen de los empréstitos, aunque siguen cubiertos por los artificios de la vida internacional. Desde luego anota el maestro Serra Rojas que los créditos, por lo común no se otorgan de gobierno a gobierno. En la Mayor parte de los casos son instituciones públicas o privadas de un país, las que conceden créditos a instituciones públicas o privadas de otro.

Estos créditos rigurosamente y desde el punto de vista jurídico, no pueden catalogarse como empréstitos, de acuerdo con la Constitución, Artículo 73, Fracción VIII, y 74, Fracción I en relación con el 89, Fracción X. Se trata de créditos entre particulares, aunque en la mayor parte de las veces, el gobierno federal accede a otorgar su aval.

El otorgamiento de esos créditos se apoya, sin duda, en el crédito general de la nación, la cual está interesada en estimular su economía haciendo que las empresas mexicanas, públicas y privadas, extiendan el campo de sus actividades.

Para los efectos del presupuesto, la deuda pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio, y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión.

Para el tratadista Harold G. Moulton, opina que "Existen hoy día en las altas esferas oficiales dos opuestas concepciones sobre la Deuda Pública. La primera, que pudiera denominarse opinión tradicional, afirma que un presupuesto continuamente desequilibrado y una deuda pública rápidamente creciente ponen en peligro la estabilidad financiera de una nación. La segunda, o concepción nueva, sostiene que una deuda pública gigantesca es un activo nacional más que pasivo, y que un continuo deficit para realizar gastos es vital para la prosperidad económica del país". (175)

La deuda pública esta constituida por el conjunto de obligaciones que tienen su origen principalmente los empréstitos.

Como ya dijimos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, es la encargada de manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia.

A continuación expondré algunos Artículos de la Ley General de Deuda Pública.

Artículo 4o.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I.- Emitir valores y contraer empréstitos para fines de inversión público productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

II.- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el actual se manejará la deuda pública, incluyendo la provisión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III.- Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

Artículo 5o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

I.- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta Ley.

II.- Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos.

III.- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores y documentos contractuales

respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales.

IV.- Autorizar a las autoridades mencionadas en las fracciones II a VI del Artículo 10. para la contratación de financiamientos.

V.- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

Artículo 9.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del Sector Público Federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como el Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, así como informará trimestralmente de los movimientos de la misma. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

Artículo 10.- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos a los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

Artículo 11.- Para determinar las necesidades

financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector correspondiente, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran los financiamientos para su realización.

Artículo 12o.- Los montos del endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del Presupuesto Federal.

Artículo 13o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede el Capítulo II de esta Ley, en sus caso, los financiamientos que promuevan las entidades, del sector público; cuando estos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de financiamientos Externos.

Artículo 15o.- En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que exceden, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del Sector Público que lo promuevan.

Artículo 16o. El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19o.- Las entidades mencionadas en las Fracciones II a VI de esta Ley, que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Artículo 27o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras consecutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el

que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su comprensión.

Finalmente diremos que para el Maestro Andrés Serra Rojas la "Conversión de la deuda es un tipo especial de consolidación llevada a cabo antes del vencimiento de los prestamos existentes, para obtener algunas ventajas para el Tesoro. Podría llevarse a cabo para fomentar la transferencia de la deuda desde los bancos a los individuos y a los inversionistas institucionales, para ajustar los vencimientos de la deuda pendiente a un esquema fácilmente manejable, o para reducir las cargas de los intereses". (176).

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

- 1.- La Administración constituye esencialmente un proceso dinámico y evolutivo que pretende realizar objetivos y metas específicas con el uso de los recursos disponibles.

El Presupuesto del Estado constituye uno de los medios más idóneos para planificar el desarrollo económico y social de un país.

Del análisis de los principios generales del presupuesto se llegó a la conclusión de que el equilibrio presupuestario es uno de los más importantes y esta consagrado en todos los países de América Latina en sus Leyes orgánicas.

Este principio fue puesto en duda por la Escuela Keynesiana al sostener que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado, el Gobierno debe movilizarlos con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria, generando un déficit si es necesario.

Lo rechazan de plano los miembros de la escuela liberal y socialista; los primeros procuran alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del Estado y los segundos incorporando en el casi todas las Empresas. Los Keynesianos consideran útil el déficit deliberado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros y los expertos estructuralistas explican las causas del déficit inducido como consecuencia de fenómenos estructurales.

Los Presupuestos deben ser flexibles para evitar el desequilibrio financiero pues es conocido que por ejemplo si baja el precio del principal producto de exportación, provoca una reducción del ingreso fiscal y no se puede crear nuevos gravámenes recaudables de inmediato, se produce un déficit fiscal que se soluciona con emisiones de dinero o bien con préstamos externos. Si se produce un aumento del dinero circulante más allá del incremento de los bienes disponibles, se genera, naturalmente una alza de precios. Nace así uno de los círculos viciosos que llevan al fin de la estabilidad monetaria y a la inflación acumulativa.

Cuando los gobiernos quieren romper este círculo vicioso y no atacan las causas de su desequilibrio, dando

flexibilidad a su sistema tributario, creando sistemas defensivos frente a los vaivenes del comercio exterior y agilizando la administración tributaria, procuran reducir el gasto público, en general bajando la inversión pública, debilitando así el fomento al desarrollo económico reforzando de este modo las condiciones depresivas del resto de la economía y generando la desocupación de mano de obra y capacidad instalada de producción.

Es decir este camino conduce a otro círculo vicioso. El equilibrio se hace a costa de reducir la inversión; esto influye desfavorablemente sobre el desarrollo económico. La base de la tributación crece lentamente y frena el aumento del gasto público, produciendo el estancamiento de la economía, en medio de la desocupación de los factores productivos. La respuesta a este círculo vicioso ha sido el endeudamiento con el extranjero, pasando a ser el crédito exterior un recurso indispensable para el financiamiento del desarrollo.

En suma, el equilibrio en nuestro país no es consecuencia de una concepción teórica aceptada, sino que es un fenómeno inducido por la dependencia económica del exterior, por factores estructurales del sistema fiscal interno y por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas.

2. El presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social de un país, con significación integral de la legislación y no meramente de carácter unitario en su Constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares.

Observamos algunas consideraciones en cuanto a la naturaleza jurídica del presupuesto y para ello definimos algunos conceptos, que nos llevan a la conclusión de que el Ejecutivo propone y dispone a placer de la administración pública, dado su poder ilimitado; en teoría hay separación de poder, pero es conocido de todos que el Ejecutivo es el que domina sobre el Poder Legislativo y Judicial.

3. El Presupuesto por Programa y Actividades utilizado por el Gobierno Federal y sus Empresas es hoy en día la principal arma para combatir irregularidades, ya que abarca tanto los recursos humanos como factores económicos coordinándolos adecuadamente para lograr su mejor funcionamiento.

En comparación con el presupuesto tradicional, el Presupuesto por Programa de Actividades ofrece mejores y más atractivas ventajas. Entre otras, sensibiliza la toma de decisiones, racionaliza el gasto público y vigoriza la eficacia y eficiencia de la Administración.

El Presupuesto por Programa y Actividades tiene la tarea fundamental de seguir y evaluar objetiva y oportunamente los resultados de las acciones y objetivos del plan global, sectorial en forma adecuada en la actuación gubernamental.

4. Nuestra Legislación acepta definitivamente el Presupuesto por Programa y Actividades, pero considero que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se presenta cada año, no es más que una forma del Presupuesto Tradicional.

En teoría el Presupuesto por Programa y Actividades es una técnica de programación de la actividad del sector público, pero en la realidad de nuestro país, en donde el exceso de empleados públicos en relación con los recursos financieros disponibles implica problemas como la falta de edificios públicos adecuados donde estos puedan trabajar, la escasez de materiales de trabajo, la estrechez de los espacios en las oficinas donde trabajan los funcionarios todo se produce en bajo rendimiento y productividad y como consecuencia el exceso de trámites internos en la administración pública, aunado a un amplio desperdicio de recursos por falta de continuidad en las obras iniciadas, repercuten decisivamente sobre los mecanismos presupuestarios.

5. Para que el Presupuesto por Programa y Actividades actúe exitosamente no es suficiente contar con un sistema administrativo idóneo (sistema de costos, contabilidad por programa, etc.) es necesario a la vez, comprometer y comprometerse con esta técnica presupuestaria. El éxito del Presupuesto por Programa y Actividades ha de ser producto de la responsabilidad y atinada actuación de quienes trabajan en ello. Por lo que consideramos necesario promover una capacitación nacional sobre la técnica del Presupuesto por Programa y Actividades a todos los niveles.

C I T A S

1. Morselli Emanuel.- Presupuestos Científicos de la Hacienda Pública. Edit. de Derecho Financiero, Madrid. 1964. p. 88-89.
2. Op. Cit. p. 89.
3. Op. Cit. p. 90.
4. Oría Salvador.- Finanzas. Tomo III. Edit. Guillermo Kraft. LTDA. Buenos Aires. p. 283.
5. Op. Cit. p. 287.
6. Burkhead Jesse.- El Sistema Presupuestario Gubernamental. Edit. Herrero, S.A. E.U. p. 4-5.
7. Oría Salvador.- Idem. p. 287.
8. Op. Cit. p. 288.
9. Op. Cit. p. 281.
10. Op. Cit. p. 281.
11. Burkhead Jesse.- Idem. p. 5.
12. Op. Cit. p. 6.
13. Op. Cit. p. 6.
14. Op. Cit. p. 7.
15. Op. Cit. p. 7.
16. Griziotti Benvenuto.- Principios de la Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda. Edit. Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones, S.A. Madrid 1958. p. 544.
17. Op. Cit. p. 545.
18. Op. Cit. p. 544.
19. Op. Cit. p. 547.
20. Le Caillon y Davaux. Le Bouget Sovietique. 1955. p. 790.
21. Michelson, Ledroit.- Budgetaire de L'Unión de Republiques Socialites Sovieticos. Sainz de Bujanda. Hacienda y Derecho. p. 414.
22. Constitución.- Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas

Socialistes Sovietcos. Sainz de Bujanda. Hacienda y Derecho. p. 414.

23. Op. Cit. Artículo 16.
24. Oria Salvador.- Idem. p. 290-291.
25. Burkhead Jesse.- Idem. p. 116.
26. Op. Cit. p. 116.
27. Op. Cit. p. 25.
28. Op. Cit. p. 31.
29. Op. Cit. p. 108-109.
30. Oria Salvador.- Idem. p. 292.
31. Op. Cit. p. 303.
32. Op. Cit. p. 292.
33. Op. Cit. p. 296.
34. Op. Cit. p. 308.
35. Macedo Pablo.- La Evolución Mercantil México 1905. L. Balleca y C. Sucesores, editores. p. 329-330.
36. Op. Cit. p. 332.
37. Op. Cit. p. 333.
38. Op. Cit. p. 336.
39. Op. Cit. p. 336-337.
40. Op. Cit. p. 337.
41. Op. Cit. p. 339.
42. Op. Cit. p. 343-344.
43. Op. Cit. p. 346.
44. Op. Cit. p. 348.
45. Op. Cit. p. 349-350.
46. Op. Cit. p. 352.
47. Op. Cit. p. 353.
48. Op. Cit. p. 354.

49. Op. Cit. p. 365-366.
50. Op. Cit. p. 366.
51. Op. Cit. p. 372.
52. Op. Cit. p. 372.
53. Op. Cit. p. 390.
54. Op. Cit. p. 402.
55. Op. Cit. p. 413-414.
56. Op. Cit. p. 420.
57. Op. Cit. p. 425.
58. Op. Cit. p. 431.
59. Op. Cit. p. 434.
60. Op. Cit. p. 436-437.
61. Op. Cit. p. 445.446.
62. Op. Cit. p. 448-450.
63. Fonrouge Giuliani.- Derecho Financiero.- Vol. I. Edic. Depalma Buenos Aires, 1977. p. 63.
64. Burkhead Jesse.- Idem. p. 430-441.
65. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 135.
66. Duverger Maurice.- Derecho Financiero. Finances Publiques. PUF. 1965. p. 282.
67. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 137.
68. De la Garza Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano. 1978. p. 181.
69. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 139.
70. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1985. Artículo 65.
71. Op. Cit. Artículo 74.
72. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 154.
73. Op. Cit. p. 154.
74. Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa,

- S.A. 1973. p. 342.
75. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 160.
 76. Op. Cit. p. 161.
 77. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem. Artículo 126.
 78. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 162.
 79. Fraga Gabino.- Idem. p. 342-343.
 80. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 163.
 81. Oria Salvador.- Idem. p. 308.
 82. Op. Cit. p. 281.
 83. Op. Cit. p. 282.
 84. Op. Cit. p. 282.
 85. Griziotti Benvenuto.- Idem. p. 538.
 86. Oria Salvador.- Idem. p. 283.
 87. Op. Cit. p. 308.
 88. Anguiano Equihua Rafael.- Finanzas Públicas del Sector Público en México, UNAM. 1967. p. 17.
 89. Op. Cit. p. 17.
 90. Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 1979. p. 85.
 91. Op. Cit. p. 20.
 92. Oria Salvador.- Idem. p. 278.
 93. Op. Cit. p. 279.
 94. Op. Cit. p. 279-280.
 95. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 1977. Artículo 15.
 96. Op. Cit. Artículo 16.
 97. Fonrouge Giuliani.- Idem. p. 125.
 98. Op. Cit. p. 127.
 99. Serra Rojas Andrés.- Idem. p. 15-16-17.

100. Op. Cit. p. 19-20.
101. Op. Cit. p. 21.
102. Op. Cit. p. 21.
103. Groves M. Harold.- Finanzas Públlicas. Edit. Trillas, México 1972. p. 747.
104. Gornrouge Giuliani.- Idem. p. 113.
105. Op. Cit. p. 131.
106. Bereijo Rodríguez Alvaro.- El Presupuesto del Estado. Edit. Tecnos. Madrid 1970. p. 22.
107. Op. Cit. p. 23.
108. Anguiano Equihua Rafael. Idem. p. 17.
109. Op. Cit. p. 18.
110. Op. Cit. p. 18.
111. Op. Cit. p. 19.
112. Op. Cit. p. 24.
113. Op. Cit. p. 24.
114. Serra Rojas Andrés. Idem. p. 27.
115. Fraga Gabino. Idem. p. 345.
116. Op. Cit. p. 346.
117. Anguiano Equihua Rafael. Idem. p. 37.
118. Op. Cit. p. 37.
119. Walter Stelss Alan.- Administración y Presupuestos Públlicos. Edit. Diana, México. 1976. p. 197.
120. Budgeting and Accounting. Comisión de los Estados Unidos. Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno. Washington D.C. 1949. p. 8.
121. Martner Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programa. Edit. Siglo XXI. 1978. p. 71-72.
122. Op. Cit. p. 2.
123. Op. Cit. p. 3.
124. Op. Cit. p. 3-4.

125. Martínez Manautou Emilio. Conferista de Prensa. Secretaría de la Presidencia. 1970.
126. Vasquez Arroyo Francisco. Presupuestos por Programa para el Sector Público de México, UNAM, México. 1979. p. 19.
127. Martner Gonzalo.- Idem. p. 88-89.
128. Op. Cit. p. 91.
129. Op. Cit. p. 91.
130. Op. Cit. p. 44.
131. Anguiano Equihua Rafael. Idem. p. 31.
132. Op. Cit. p. 32.
133. Op. Cit. p. 33.
134. Organización de las Naciones Unidas. Manual del Presupuesto por Programa. New York. 1974.
135. Brito García Luis. El Presupuesto del Estado. Contraloría de la República de Venezuela.
136. Martner Gonzalo. Idem. p. 201.
137. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977. Artículo 9o.
138. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 1977. Artículo 13.
139. Martner Gonzalo.- Idem. p. 200.
140. Martner Arroyo Francisco.- Idem. p. 23.
141. Martner Gonzalo. Idem. p. 135-136.
142. Op. Cit. p. 136-137.
143. Op. Cit. p. 231.
144. Op. Cit. p. 235.
145. Vasquez Arroyo Francisco. Idem. p. 33-34-35.
146. Martner Gonzalo. Idem. p. 231.
147. Op. Cit. p. 348.
148. Op. Cit. p. 349.
149. Op. Cit. p. 350.

150. Op. Cit. p. 65.
151. Organización de las Naciones Unidas. Manual del Presupuesto por Programa. New York. 1974.
152. Pyhrr A. Peter.- Presupuesto Base Cero. Método Práctico para evaluar gastos. Edit. Limusa, México 1978. p. XI.
153. Op. Cit. p. XII.
154. Op. Cit. p. XII.
155. Op. Cit. p. XII.
156. Op. Cit. p. XIII.
157. Op. Cit. p. 182.
158. Op. Cit. p. 183.
159. Martner Gonzalo. Idem. p. 92.
160. Op. Cit. p. 52.
161. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Idem. p. 65.
162. Ley de Planeación Artículos 4o. y 5o.
163. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977. Artículo 9o. y 32o.
164. Ley de Planeación. Artículo 40.
165. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículo 17.
166. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem. p. 165.
167. Fraga Gabino.- Idem. p. 341.
168. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 21 y 22.
169. Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativa. 5a. Edic. Edit. Porrúa. 1983. p. 652.
170. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Artículos 1o., 2o., 3o., 14o. y 19o.
171. Ley General de Deuda Pública. Artículos 1o., 2o. y 3o.
172. Serra Rojas Andrés.- Idem. p. 109.

173. Op. Cit. p. II.
174. Op. Cit. p. III.
175. Moulton G. Harold. La Nueva Concepción de la Deuda Pública. Revista de Occidente, Madrid. p. 19.
176. Serra Rojas Andrés. Idem. p. 120.

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

- 1.- Emanuel Morselli.- Presupuestos Científicos de la Hacienda Pública. Edit. de Derecho Financiero, Madrid 1964.
- 2.- Salvador Oria.- Finanzas. Tomo III. Edit. Guillermo Krafft. LTDA, Buenos Aires.
- 3.- Jesse Burkhead.- El Sistema Presupuestario Gubernamental. Edit. Herrero, S.A.E.U.
- 4.- Benvenuto Griziotti.- Principios de la Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda. Edit. Reus, Madrid, 1958.
- 5.- Le Caillon y Davaux.- Le Bouget Sovietique. 1955.
- 6.- Sainz de Bujanda.- Hacienda y Derecho. 1955.
- 7.- Constitución.- Ley Fundamental de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Edit. de la Agencia de Prensa Novosti, Moscú, 1982. Artículo 16.
- 8.- Pablo Macedo.- La Evolución Mercantil. México, 1905. L. Balleca y C., Sucesores, Editores. San Felipe de Jesús 572.
- 9.- Giuliani Fonrouge.- Derecho Financiero. Vol. I. Edit. Depalma. Buenos Aires. 1977.
- 10.- Sergio Francisco de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F.
- 11.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1985.
- 12.- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 1973.
- 13.- Rafael Anguiano Equihua.- Finanzas Públicas del Sector Público en México. Textos Universitarios UNAM, 1967.

- 14.-Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979.
- 15.-Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. 1977.
- 16.-Harold M. Groves.- Finanzas Públicas. Editorial Trillas, 1972.
- 17.-Alvaro Bereijo Rodríguez.- El Presupuesto del Estado. Edit. Tecnos, Madrid, 1970.
- 18.-Alan Valter Stelss.- Administración y Presupuestos Públicos. Edit. Diana, 2a. Edic. México, 1976.
- 19.-Budgeting and Accounting.- Comisión de los Estados Unidos de América. Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno. Washington D.C. 1949.
- 20.-Gonzalo Martner.- Planificación y Presupuesto por Programa. Edit. Siglo XXI. 1978.
- 21.-Emilio Martínez Manautou.- Conferencia de Prensa. Secretaría de la Presidencia. México, 1970.
- 22.-Francisco Vázquez Arroyo.- Presupuesto por Programa para el Sector Público de México, UNAM, 1979.
- 23.-Organización de las Naciones Unidas.- Manual del Presupuesto por Programa. New York. 1974.
- 24.-Luis Brito García.- El Presupuesto del Estado. Contraloría de la República de Venezuela.
- 25.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1977.
- 26.-Peter A. Pyhrr.- Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar gastos. Edit. Limusa, México. 1978.
- 27.-Ley de Planeación.
- 28.-Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho

Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 1983.

29.-Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

30.-Ley General de Deuda Pública.

31.-Harold G. Moulton.- La nueva Concepción de la Deuda Pública. Revista de Occidente, Madrid.

32.-Duverger Maurice.- Finances Publiques. PUF. 1965.