

00483 ¹/₂₀₁₋



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

**UN SIGLO DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS EN MEXICO**

1891 - 1990

**BASES DOCTRINALES, TEORICAS Y
DEL PRESUPUESTO PUBLICO**

**TESIS CON
FALLA DE CRITEN**

**T E S I S
D U E P R E S E N T A**

VICTOR MANUEL MARTINEZ CHAVEZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. LEON CORTIÑAS-PELAEZ**

MEXICO, D. F. 1992



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

UN SIGLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
EN MEXICO 1891-1990 BASES DOCTRINALES
teóricas Y DEL PRESUPUESTO PUBLICO

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR
EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

VICTOR MANUEL MARTINEZ CHAVEZ

1992

RESUMEN DE LA TESIS:

UN SIGLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO, 1891-1990 BASES DOCTRINALES, TEORICAS Y TECNICAS DEL PRESUPUESTO PUBLICO

La temática propuesta de investigación ha sido un reto para despejar los laberintos presupuestarios. Se integra ésta en cuatro grandes apartados y sus conclusiones.

La primera parte la denomina Marco Doctrinal y Conceptual del Presupuesto Público, incluye algunas de las doctrinas francesa, alemana, italiana, española, de los Estados Unidos de América y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, para deducir de nuestra práctica presupuestal, cuál es la doctrina mexicana; los principales clasificadores del gasto, la planeación, la programación y la presupuestación.

En la segunda parte se integra el estudio de la Teoría y la Técnica del Presupuesto Público, abordando la visión clásica y moderna del presupuesto y de sus principios de carácter político, económico y contable, así como el estudio de estos principios integrales en su aplicación al Presupuesto Público mexicano y la función del ingreso en la integración del Presupuesto; también se analizan las fases de intervención de la dinámica del Presupuesto Público en México, discusión, sanción o aprobación, ejecución, intervención, evaluación y control. Asimismo se estudia la evolución de la técnica presupuestaria pública: a) el presupuesto por objetivos; b) el presupuesto por programas, y c) el presupuesto base cero.

La tercera parte se aboca a revisar los distintos enfoques y formas de actuar de los presidentes de México, a la luz del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 1891 a 1990. En este apartado se hace una investigación documental minuciosa, integrándose comparativamente los cien presupuestos de egresos, así como la estimación de ingresos de los distintos presidentes de la República, por su función principal en su gestión en materia económica presupuestaria, desglosándose por ramos.

La cuarta parte se dedica a un esbozo histórico de la Administración Presupuestaria, en una síntesis y análisis de las diez décadas del Presupuesto de Egresos de la Federación y su impacto en el gasto público.

Como último apartado, las conclusiones del trabajo son el resultado de la demostración de los postulados fijos en esta investigación.

Carls
11. Oct. 1942.

1891-1990. A CENTRY OF INCOME BUDGET IN MEXICO DOCTRINAL FOUNDATIONS, THEORETICAL AND TECHNICAL OF PUBLIC BUDGET

The proposed research topic has been a challenge to solve budgetary labyrinths. This is integrated in four big headings and their conclusions.

The first part is called doctrinal and conceptual budget framework and it includes some of the French, German, Italian, Spanish, from the USA's and the USSR's doctrines, in order to deduce in our budgetary practice, which is the Mexican doctrine, the main expense classifiers, planning, programming and budgeting. In the 2nd. part the study of theory and practice in Public Budget is integrated, contemplating the classical and modern overview of a budget and its principles in the political, economical, and in its accounting character, as well as the study of these integral principles in their application to the Mexican Public Budget and the purpose in its integration to the budget. The phases of intervention in the dynamics of the Public Budget in Mexico are also analyzed, these are: discussion, penalty or approval, performance, intervention, evaluation and control. In the same manner, the evolution of the Public Budget technique is studied:

a) budget by objectives; b) budget by programs and c) budget base zero.

The third part revises the different approaches and forms of proceedings of the presidents of Mexico, seen in the scope of the Presupuesto de Egresos de la Federación, from 1891 to 1990. In this stage, a thorough documentary research is done, comparatively integrating one hundred Budgets, as well as the income estimate of the different presidents of the Republic, its main function in their management in economical budgetary matters, separating it by line of business.

The fourth part is dedicated to a historical outline of the Budgetary Administration, in two synthesis and analysis of the ten decades of the Presupuesto de Egresos de la Federación and its impact in public expenditure.

As a last part, the conclusions result from the demonstration of fixed postulates in this research.

Cortés
11. OCT. 1992

INDICE DE CONTENIDO

Introducción

PRIMERA PARTE

1.	Marco Doctrinal y Conceptual del Presupuesto Público	1
1.1	Doctrina Francesa	2
1.2	Doctrina Alemana	10
1.3	Doctrina Italiana	11
1.4	Doctrina Española	13
1.5	Doctrina de los Estados Unidos de Norte América	17
1.6	Doctrina de la Unión de República Soviética y Socialista	25
1.7	Doctrina Mexicana	31
1.7.1	Principales clasificaciones del gasto	53
1.7.1.1	Clasificación según el objeto del gasto	55
1.7.1.2	Clasificación administrativa, por ramos o instituciones	57

1.7.1.3	Clasificación Económica	59
1.7.1.4	Clasificación Funcional	60
1.7.1.5	Clasificación Sectorial	62
1.7.1.6	Clasificación por Programas y Actividades	64
1.7.1.7	Clasificaciones Combinadas	65
1.7.2	Coordinadoras Sectoriales	
1.7.2.1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	70
1.7.2.2	Secretaría de Programación y Presupuesto	71
1.7.2.3	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	72
1.7.3	Evolución y Fundamentación de la Planeación	77
1.7.3.1	Mecanismos Operacionales del Sistema Nacional de Planeación	85
1.7.3.2	Fundamentación de la Ley de Planeación	88
1.7.3.3	El Proceso de Planeación	91
1.7.4	La Dinámica de la Programación	98
1.7.5	La Integración de la Presupuestación	103

SEGUNDA PARTE

2.	Teoría y Técnica Presupuestal Pública	108
2.1	La visión clásica del Presupuesto en sus Principios Políticos, Económicos y Contables.	112
2.2	La visión del Presupuesto en el Período clásico y sus fundamentos, los principios presupuestales de Carácter Político.	115
2.3	La Crisis Económica en la Presupuestación Clásica y en sus principios de Carácter Económico y Contable.	126
2.4	Los Principios Presupuestales de Carácter Político Modernos.	131
2.5	Los Principios Presupuestales de Carácter Económico Modernos	136
2.6	Los Principios Presupuestales Modernos de Carácter Contable	139
2.7	Los Principios Integrales del Presupuesto Público Mexicano	141
2.8	La Acción del Ingreso en la Integración del Presupuesto Público	147
2.9	Fases de Intervención en la Dinámica del Presupuesto Público	151
2.9.1	Fundamentos y Características del Presupuesto	152

2.10	Fase del inicio de la Preparación o Elaboración del Presupuesto Público	160
2.11	Discusión, Sanción o Aprobación	163
2.12	Ejecución del Presupuesto	165
2.13	Intervención, Evaluación y Control	166
2.14	Las fases del Presupuesto de Egresos y sus protagonistas en México	168
	2.14.1 Cambios en el Proceso Presupuestal	170
	2.14.2 El Congreso de la Unión y sus Cambios en Materia Presupuestal	171
	2.14.3 El Proceso Presupuestal y su Vinculación Política	172
2.15	La Participación del Poder Legislativo en las Leyes de Egresos e Ingresos de la Federación	174
	2.15.1 Programación y Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación	177
	2.15.2 Discusión y Aprobación	180
	2.15.3 Ejecución	181
	2.15.4 Evaluación y Control	182
	2.15.5 Sistema de Administración Presupuestaria en México	185

2.16	Evolución de la Técnica Presupuestaria Pública	186
	2.16.1 El Presupuesto como técnica, vía las finanzas públicas	190
	2.16.2 El Presupuesto como Instrumento de Planeación	192
2.17	El Presupuesto por Objetivos	194
2.18	El Presupuesto por Programas	197
2.19	El Presupuesto Base Cero	206

TERCERA PARTE

3. Los Presidentes de México ante el Presupuesto de Egresos. 1891-1990

3.1	General Porfirio Díaz Mory (1888-1911)	223
3.2	Francisco León de la Barra (Mayo-Noviembre de 1911)	247
3.3	Francisco I. Madero González (6 Nov. 1911-19 Feb. 1913)	248
3.4	Pedro Lascuráin Paredes (19 Febrero de 1913)	250
3.5	General Victoriano Huerta (Febrero 1913-Junio 1914)	252
3.6	Francisco S. Carvajal (14 de Julio al 13 de Agosto 1914)	253
3.7	Gobiernos de la Convención (1915-1917)	257
3.8	Venustiano Carranza Garza (1914-1920)	258
3.9	Adolfo de la Huerta (24 de Mayo al 30 Nov. 1920)	263
3.10	General Alvaro Obregón Salido (1920-1924)	264
3.11	General Plutarco Elías Calles (1924-1928)	271
3.12	El Maximato (1928-1934)	276
3.14	Lic. Emilio Portes Gil (1928-1930)	278
3.15	Ing. Pascual Ortíz Rubio (1930-1932)	280
3.16	General Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	284
3.17	General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940)	287
3.18	General Manuel Avila Camacho (1940-1946)	294
3.19	Lic. Miguel Alemán Valdéz (1946-1952)	302

3.20	Lic. Adolfo Rufz Cortines (1952-1958)	309
3.21	Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964)	316
3.22	Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	323
3.23	Lic. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	330
3.24	Lic. José López Portillo (1976-1982)	338
3.25	Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	347
3.26	Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	355

CUARTA PARTE

4.	Síntesis y Análisis de Diez décadas del Presupuesto de Egresos de la Federación y su impacto en el Gasto Público.	
4.1	Década 1891-1900, El Capital Extranjero y la Industrialización	363
4.2	Década 1901-1910, El Crecimiento Económico y la Infraestructura Urbana	366
4.3	Década 1911-1920, Revolución y Movimiento Armado	369
4.4	Década 1921-1930, Nuevo Modelo de Desarrollo Económico	372
4.5	Década 1931-1940, La Gran Depresión de la Economía Mundial	375
4.6	Década 1941-1950, El Proteccionismo a la Industrial Local	380
4.7	Década 1951-1960, El Desarrollo Estabilizador	384
4.8	Década 1961-1970, El Gasto Público y la Política del Subsidio	388
4.9	Década 1971-1980, La Inflación y la Distribución del Ingreso	391
4.10	Década 1981-1990, La Deuda Pública y la Modernización.	395
	Conclusiones y Reflexiones Finales	403
	Bibliografía	444

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Para una mayor claridad y objetividad de nuestro tema de Estudio, este trabajo se inicia con una revisión teórica, para después abordar en la práctica las particularidades del presupuesto público mexicano.¹ Constatamos que la aparición, en el presente siglo, de complejas y grandes organizaciones públicas ha originado la necesidad de obtener nuevas y urgentes fuentes de información.

Hoy día a la dirección superior no le es suficiente conformarse con saber el resultado de su gestión anterior, sino que además necesita imperiosamente conocer de antemano cuáles serán las consecuencias de aplicar una determinada estrategia.

Frecuentemente se plantea la controversia acerca de lo que es un presupuesto y cuál es su utilidad. Al intentar presupuestar, la dirección hace un esfuerzo conciente con miras a predecir el futuro desenvolvimiento de la organización; ese intento de conocer el futuro, lleva implícito la posibilidad de modificarlo.

En los últimos años, los presupuestos han pasado a convertirse en un importante instrumento de dirección. Es tanta su importancia, que se puede aseverar que quizás sea la principal herramienta para dirigir eficazmente el gobierno de un país.

En términos genéricos, un presupuesto es un plan para financiar al gobierno durante un período definido, el cual una vez preparado es sometido por los servidores públicos a los responsables para su análisis, de

¹ En el idioma inglés la palabra Budget tiene su traducción conceptual en español como presupuesto, asimismo la voz "Budget" identificaba el portafolios de cuero con el sello real, que portaba el Ministro del Tesoro Inglés, conteniendo el plan del presupuesto para presentar al Parlamento, para su aprobación. Si bien la metodología presupuestal se aplica cada vez más, también en las organizaciones privadas y sociales, en este trabajo los términos "presupuesto" y "presupuesto público" se utilizarán indistintamente para referirnos sólo al documento y al proceso de presupuestación gubernamental.

II.

la organización representativa social ya que la aprobación y autorización de éstos son necesarias para que el plan pueda ejecutarse.

El presupuesto permite expresar en términos monetarios las actividades futuras de una organización pública, resultantes de aplicar políticas específicas durante un período dado, teniendo en cuenta el contexto socio-económico.

Es una reseña total del plan de operaciones de una organización para un período futuro, expresado en dinero.

Por otra parte, la palabra presupuesto es una de aquéllas que se emplea con un cúmulo de significados diferentes, tanto en conocimiento empírico, como por el científico manifestado en la literatura técnica.

El término connota unas veces la idea de formalidad y limitación en las posibilidades del gasto, como es generalmente el caso de la administración pública.

Unas veces se le emplea con la acepción de un instrumento de asignación de recursos entre varias finalidades, determinando precisamente cuál ha de ser el empleo intermedio y final de tales recursos. Otras veces se habla de presupuestos flexibles que marcan metas cambiantes en respuesta a variaciones en las condiciones internas o externas de la organización pública.

No obstante, muy pocas veces se concibe el presupuesto como la expresión concreta de un plan integrado de operación. En otras palabras, consideraremos el sistema presupuestario como la expresión máxima de la traducción en términos financieros de los planes.

El conocimiento y el examen de las dimensiones globales del sector público y de las actividades emprendidas por cada una de sus instancias tropieza con dificultades arraigadas en el desmembramiento departamental y la carencia de un concepto presupuestal consolidado para todo el sector.

Ya que las distintas instancias de la Administración Pública están dotadas de autonomía administrativa y política propia, cada una de ellas formula su presupuesto de manera independiente. La ordenación de un

III.

presupuesto consolidado posee unicamente interés estadístico y cognoscitivo, así como también un valor jurídico ante los gobiernos.

Por sus dimensiones cuantitativas, el presupuesto de Egresos del Estado es el elemento cognoscitivo más importante de la actividad del sector público. Permite entender la evolución de la hacienda pública, sobre todo desde el punto de vista de los ingresos después de la gradual centralización de la política tributaria y de la deuda pública; en cuanto a los gastos, el crecimiento de las transferencias refleja una progresiva descentralización de las oportunidades y responsabilidades de las decisiones tomadas por los Estados y Municipios.

Desde el punto de vista de su orientación y de sus efectos jurídicos, el presupuesto estatal es similar al de los otros organismos públicos y administraciones locales.

Su descripción constituye, por lo tanto, una aproximación significativa a la contabilidad de buena parte del sector público.

Según las normas que regulan el presupuesto público en la mayoría de los países, el gobierno está obligado a presentar cada año al Poder Legislativo el presupuesto previsto y correspondiente al año siguiente. Donde existen notables diferencias es en la oportunidad y la fecha en que se hace esto.

La formulación del presupuesto es considerado como el momento crucial de la actividad financiera, en el sentido de que el presupuesto público representa la traducción contable de la toma de decisiones sobre política económica y financiera, y repercute en los ámbitos político y social. ² En efecto, mediante la confección del presupuesto, el gobierno no sólo corrige, determinando los ingresos y los gastos, sino que

² Cabe señalar a Inglaterra como el país donde nacen los primeros intentos serios de establecer un "presupuesto", no obstante de existir una monarquía absolutista. La constitución de 1215 pone el primer freno al soberano en materia de gastos bajo el "control" de los señores feudales de la época "lores". Más tarde, durante el siglo XVII, se trata de establecer una separación, en materia de gastos, entre el patrimonio particular del soberano y la lista civil de gastos de Estado. en 1628 se promulga el "Bill of Rights" (ley de derecho), reconociendo a favor del Parlamento la potestad de su consentimiento para que el soberano pueda imponer tributos. Desde entonces el poder y autoridad del Parlamento en Inglaterra fueron en aumento, en atribuciones y facultades, sobre todo en materia de Presupuesto, hasta constituir el Parlamento un Poder Constituyente con facultad de dictar normas de carácter constitucional.

IV.

también ejerce una influencia sobre la situación coyuntural y de largo plazo del producto nacional, a través de la utilización de una determinada política fiscal, es decir, manejando las variaciones de las relaciones que existen entre el gasto, el ingreso y las modificaciones en su composición.

Dado el carácter previsible del presupuesto público, los resultados reales (el monto de gastos efectuados y de ingresos captados) pueden mostrar oscilaciones notables con relación a los señalados por las leyes de presupuestos y sus variaciones posteriores (introducción de nuevas leyes sobre el gasto y el ingreso).

El carácter actual del presupuesto público parece haber sido superado por algunas razones: a) Las leyes de presupuestos se limitan a repetir y legitimar las decisiones que sobre el gasto y el ingreso han sido tomadas anteriormente, es decir, con otras leyes, sin que exista la posibilidad de efectuar una coordinación eficaz; b) La política fiscal efectiva, reflejada en el volumen de las operaciones de caja, tiende a diferenciarse cada vez más de la política indicada en el presupuesto por la formación de situaciones residuales; c) El período de referencia del presupuesto, generalmente el año vulgar, hoy ya es inadecuado, sobre todo porque los gastos destinados a inversiones presuponen tiempos de realización considerablemente más largos. (independientemente de que innumerables proyectos y obras públicas requieren calendarios estacionales, que se inician el año anterior y terminan durante los primeros meses del siguiente.)

La política presupuestaria se encuentra hoy en una fase de transformación en muchos países. La exigencia de una mayor coordinación entre las diferentes políticas y de una conexión más estrecha entre las asignaciones y las realizaciones impulsa hacia la formulación de un presupuesto programado o desglosado según los objetivos.

He considerado conveniente incluir a guisa de ilustración una reseña de los Principios Presupuestales y su aparición en el contexto de la Administración Pública. de ahí que podemos decir que tan antiguos son los esfuerzos realizados para definir un esquema de principios conforme a los cuales debería formularse el presupuesto. Se ha dicho que los hombres de la Revolución Francesa en 1789, comprendían su finalidad

V.

y conocían las reglas, pero no las aplicaban en la práctica. Los ensayos realizados en esa época y en los años posteriores, podrían constituir estadios de previsión pero no podían ser considerados como un presupuesto. Este en su concepción moderna, recién aparece en el siglo XIX, figurando en Francia, por primera vez, en el año 1802 (Ley del 21 Floreal -Octavo mes del año, según el calendario republicano francés-).

Un programa de gastos, un programa de ingresos, el equilibrio entre los dos programas de gastos y de ingresos, constituyen un presupuesto verdadero; para que lo sea en la práctica y no solamente en los textos, es necesario reunir cierto número de condiciones que no existían en Francia antes de 1814. Estas condiciones esenciales son tres: a) La paz exterior; b) La paz interior; c) La estabilidad de la moneda nacional.

Ya en 1885, León Sag hizo un primer intento por destacar los conceptos de anualidad, unidad y preparación previa.

Hoy día, junto a los principios clásicos surge el de programación. Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos 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 planeación.

Otro principio es el de la universalidad, que establece que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida que niegue todos los fondos extrapresupuestarios.

Deben figurar todas las actividades que el Estado realiza, es decir, el presupuesto debe abarcar el sector público. Este principio tuvo su auge en Inglaterra desde 1780 (por el uso y la costumbre), pero como hemos citado precedentemente, los franceses lo proponen en forma escrita.

Al respecto las Naciones Unidas en sus informes, han recomendado incluir las empresas públicas en el presupuesto a base de valores netos; o sea que deben reflejar los déficit o superávit de dichas empresas, así como también las operaciones de capita. ³

³ CFR. Naciones Unidas. Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado, N. U., Nueva York, 1951, p. 10-11.

Los principios generales que conforman el presupuesto, son muy similares en los diferentes países y regímenes. Destacan entre ellos:

El principio de exclusividad, sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas. De la exclusividad, algunos autores entienden que en la ley de presupuesto no deben mezclarse materias ajenas al sector público.

El principio de unidad, que muchos confunden con el de la universalidad, es un concepto muy discutido. Ciertos autores hablan de una caja única, otros entienden simplemente que no deben existir fondos especiales. Lo importante es que debe haber una unidad de criterios para la formulación presupuestaria.

El principio de periodicidad, los períodos de formulación deben ser coincidentes con el ciclo anual, porque abarcan todos los factores estacionales. Implícitamente debe preverse la rendición de cuentas.

El principio de previsión, el presupuesto debe prever el futuro, formas de financiamiento de los servicios e inversiones, sistemas para prever erogaciones, efectos futuros de las medidas adoptadas en los ejercicios anteriores grado de importancia de los servicios previstos, así como su armonía y continuidad, estableciendo prioridades de unos sobre otros.

El principio de equilibrio, fue dogma en los siglos XVIII y XIX; tiende a que el total de las erogaciones sea igual al de los ingresos previstos.

Cuando los gobiernos empezaron a intervenir directamente en la economía, el criterio de equilibrio sufrió un impacto, ya que se sostenía que el equilibrio se cumple en los ciclos económicos.

El principio de publicidad, los distintos tratadistas lo colocan dentro de los principios de forma, no obstante la importancia de este principio es muy grande y debiera ser un principio de fondo.

Estos principios presupuestarios se abordan con la visión Clásica y Moderna en la segunda parte de esta investigación. En este contexto teórico presupuestario, universal, se inserta nuestro estudio de ahí que podemos afirmar que cada vez más la sociedad civil y política va integrando su cultura presupuestaria.⁴ Es así que en la ciudadanía mexicana se ha venido creando conciencia de integrarse ante los ordenamientos legales, reflejados jurídicamente en sus derechos y obligaciones, originando a su vez que entre las diferentes áreas del conocimiento científico surjan interrelaciones entre las disciplinas de las ciencias sociales como: economía, política, administración y Derecho, entre otras. Es así que ante estas combinaciones se ha integrado la acción del Presupuesto Público conceptualizándose en una visión global, la cual se manifiesta cuantitativa y cualitativamente, en respuesta a las necesidades sociales, en forma de seguridad nacional, de alimentación, de vivienda, de educación, de salud, y de bienestar para la ciudadanía, entre otras acciones.

Es importante resaltar que el Estado hoy en día, ha sufrido una serie de cambios, siendo éstos: exógenos y endógenos los cuales se reflejan en una continua variación de su concepción y alcances por lo que toca a sus funciones y servicios. Hoy día, la administración no funciona sin la cooperación e interés de los ciudadanos. Los actos administrativos, que en algunas ocasiones fueron resoluciones unilaterales de autoridad, tienden ahora a configurarse sólo con la participación de la ciudadanía; a su vez, ésta se transforma a pasos acelerados para que el Estado moderno pueda otorgar los recursos necesarios para solucionar las diversas y nuevas necesidades que demanda la sociedad.

Ante esta acción, los principios de la regulación económica (de los Gobernantes y Gobernados) dan fundamentación a la disciplina, más amplia, denominada Finanzas Públicas, que analiza como participan los distintos agentes económicos del Estado, fijando los fines de política económica.

He considerado necesario incluir de una manera resumida las bases legales e institucionales que legitiman el sustento de acción del Presupuesto de Egresos de la federación y de las fuentes de ingresos ya que éstas son abordados en la primera parte de esta investigación con mayor profundidad.

⁴ La sociedad se integra por sus órganos representativos legitimados por la ciudadanía y la supervivencia de ésta, se consolida vía el poder público representado por el Estado, su gobierno y la Administración Pública.

En primer término tenemos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, Fracción IV, que dice que son obligaciones de todos los mexicanos y, de hecho, de todos los

habitantes, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, asimismo en el artículo 73, fracción VII, se dan facultades al Congreso de la Unión para imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. Y en la fracción VII, se dan al Congreso facultades para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede 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 realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional, por otra parte, cabe indicar que en el artículo 74, fracción IV, señala expresamente 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, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su ejercicio (el artículo 83 constitucional señala que es el 1o. de diciembre). Además deberán comparecer los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto ⁵ ya que son a quien les corresponden dichas atribuciones de los ingresos y los egresos.

Después de ejercido el presupuesto, al año siguiente se elabora la cuenta Pública, la cual tiene por objeto dar a conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados en el Presupuesto y a los objetivos de los programas, fijados para su ejercicio.

Las discrepancias que encuentre la Contaduría Mayor de Hacienda entre lo gastado y lo presupuestado, y la exactitud o justificación en los gastos, sirven de base para determinar las responsabilidades de acuerdo

⁵ La reciente fusión de ambas Secretarías, regresa al procedimiento a la práctica de décadas anteriores.

IX.

con la Ley. Al efecto, la cuenta pública deberá presentarse a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días de junio, plazo que puede ampliarse si lo pide el Ejecutivo justificadamente a juicio de la Comisión Permanente.

El Gasto Público Federal son las erogaciones por el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera y los pagos de pasivo o deuda pública. Este gasto lo realizan los poderes federales, principalmente el Ejecutivo (Presidencia, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas con Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos en los que el Gobierno Federal sea el Fideicomitente).

La Secretaría de Programación y Presupuesto ⁴ programará el gasto público federal de acuerdo con los planes de desarrollo que formule el Ejecutivo Federal. La responsabilidad del control de Presupuesto y su evaluación del gasto público corresponde a esta Secretaría globalizada, como también fijar los lineamientos, metodologías que deben seguir las dependencias públicas como directrices de acción en la planeación, programación y presupuestación.

El Presupuesto Público de Egresos se formula con base en los programas para cada año. A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde cuidar que se precise tipo y fuente de los recursos necesarios.

Los términos tanto cualitativos como cuantitativos deben expresarse en el decreto que la Cámara de Diputados apruebe a iniciativa del Presidente de la República, para cubrir los gastos de un año a partir del 1o. de enero. Es así que este comprenderá los gastos de los poderes federales, del Distrito Federal y de las demás entidades federales. (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, o fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna entidad federativa.)

⁴ Se hace notar que por iniciativa presidencial presentada ante el Congreso de la Unión, se modificó la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y esta se fusiona con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fecha del 10 de febrero de 1992, asimismo en D.O.F. se publica su fusión en el Reglamento de la S.H.C.P. el 24 de febrero de 1992. Por ello, y hasta en tanto se modifiquen las leyes específicas, se sigue utilizando el término "Secretaría de Programación y Presupuesto" que aparece en las disposiciones aplicables, pero deberá entenderse "Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

La formulación del Presupuesto de Egresos depende de cada dependencia Federal, ya que éstas formulan sus anteproyectos basados en el programa que le corresponde. Se hace notar que el Poder Judicial y el Legislativo lo hacen por separado.

Si la dependencia correspondiente no lo hace, puede formularlo en su defecto la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Presupuesto de Egresos de la Federación debe comprender: Fundamentos de programas con objetivos y unidades responsables de su ejecución y evaluación por programas; estimación de ingresos y proposición de gasto para el ejercicio fiscal en curso; situación de la deuda pública del último ejercicio y estimación de la que tendrá al fin de los anteriores ejercicios fiscales en curso e inmediatos siguientes; situación de la tesorería en el último ejercicio y estimación de lo que tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente y comentarios sobre la situación económica prevista para el futuro y toda información que esclarezca las razones del Proyecto del Presupuesto.

La fecha máxima de presentación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, es el 30 de noviembre del año inmediato anterior que corresponda. Es importante señalar que el Gasto Público Federal, debe ajustarse al monto autorizado en los presupuestos, pero pueden ampliarse si la erogación no se previó o si existiese incremento de recursos a lo previsto en los presupuestos; la Secretaría de Programación y Presupuesto debe asignar dichos recursos, según su criterio.

La Secretaría puede resolver sobre otorgamiento de subsidios a Estados o Municipios, instituciones o particulares. Pero el Ejecutivo debe determinar la forma en que deben invertirse dichos subsidios.

Los cobros y pagos manifestados en ingresos de la Presidencia de la República quien por atribuciones se lo otorga a la Secretaría de Programación y presupuesto.

Quienes ejerzan el gasto público están obligados a informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el gasto y sus comprobaciones.

XI.

La contabilidad del gasto público debe llevarla cada entidad de acuerdo con las normas que fija la Ley correspondiente. Estos datos deben ser consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la responsabilidad de su ejercicio.

En consecuencia, se integra en forma multidisciplinaria. De acuerdo a la política pública, a este respecto se habla también de los enfoques presupuestales siguientes: 1) Presupuesto Estatal; 2) Presupuesto Nacional; 3) Presupuesto Social, daremos una explicación sintetizada de éstos, ya que son objeto de nuestro estudio y se abordará en esta investigación con el fin de ubicarlos en su contexto, que se puede conceptualizar bajo las características siguientes:

El primero referido a las funciones del poder público, en el segundo se observa el proyecto total de las finanzas nacionales, públicas y privadas y en el último se indican las cantidades destinadas a servicios de asistencia pública, seguridad social y servicios en general.

Nuestro objeto de estudio se explica también por niveles, según su planteamiento real y objeto en el contexto económico: es así que en primer lugar se integran las necesidades, en segundo los recursos y por último el presupuesto, constituido por una serie de postulados que, como tales pueden variar.

Es indudable y necesario que las acciones del ejercicio presupuestal del Estado deben basarse en el principio del mínimo de gasto y de la eficiencia de los medios para satisfacerlas, a fin de obtener máximos satisfactores en respuesta a los servicios, demandados por los gobernados.

Este principio económico de eficiencia, o sea del menor gasto para obtener el mayor beneficio a la ciudadanía debe de regir tanto para al economía pública como para la privada. Esta rama de la economía vía el Presupuesto Público, se transforma rápidamente, en función de satisfacer las necesidades de los administrados.

Se conceptualiza al Presupuesto Público de Egresos de la Federación como la autorización expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, manifestados en: Obras y Servicios Públicos a cargo del Gobierno Federal y entidades paraestatales durante un año,

iniciando el día 1o. de enero y terminando el 31 de diciembre del año en curso, y transformándose en el ejercicio fiscal del gasto público federal.

La elaboración del Presupuesto Público de Egresos de la Federación, debe atender a los siguientes principios los cuales ya fueron analizados en páginas anteriores y serán estudiados con mayor profundidad en la segunda parte de esta investigación, estos se caracterizan fundamentalmente por su propia claridad en su contenido conceptual, definiéndose así los ámbitos de competencia de cada uno de éstos en la acción del Presupuesto Público. Se señalan los de mayor relevancia siendo éstos los siguientes:

Universalidad: Todos los gastos públicos deben ser considerados dentro del presupuesto.

Unidad: No puede haber más de un Presupuesto que reúna todas las previsiones de gastos.

Especialidad: Las autorizaciones presupuestarias no deben darse por partidas globales, sino detallando en cada caso, el monto autorizado.

Anualidad: Sólo tendrá vigencia y duración por el plazo de un año.

Obligatoriedad: Se debe obedecer estrictamente en todos sus renglones presupuestales, asimismo no deberán recaudarse más impuestos que los legalmente autorizados, ni realizar mayores egresos que los estipulados.

Presupuesto Fiscal en México, se conoce con este nombre a la representación, manifestada en la reunión de los ingresos y de los egresos presentados en un solo documento.

Existen dos criterios para la elaboración de los Presupuestos Fiscales: La Doctrina Americana: sostiene que los ingresos deben fijarse de acuerdo con las necesidades del gasto público; La Doctrina Europea: afirma que los egresos deben subordinarse al monto total de ingresos.

En el caso de México se atiende al criterio americano ya que si los ingresos normales no son suficientes para cubrir la totalidad de los gastos públicos, el Estado posee medios económicos y financieros para

XIII.

elevarse fondos extraordinarios, como la emisión de títulos y la venta de diferentes tipos de concesiones a particulares, así como la obtención de préstamos concertados con grupos financieros nacionales e internacionales (deuda pública) ésta última opción había venido siendo la más frecuentemente utilizada, hasta ahora cuando parece ser que tendrá que recurrirse a otros expedientes, para tratar de evitar los peligros del endeudamiento externo, uno de los cuales es precisamente la inflación. Daremos una semblanza de los clasificadores presupuestales más significativos en el presupuesto de Egresos de la Federación, de ahí que podemos decir que las clasificaciones presupuestarias en nuestro país nos remonta al año de 1928, cuando se creó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos. En ella, se clasificaba el Presupuesto en seis capítulos fundamentales como sigue:

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

Estos capítulos se dividen en conceptos que a su vez se subdividen en partidas, las cuales contenían las autorizaciones específicas del Presupuesto.

Los capítulos de gastos, Elaboraciones y Adquisiciones abarcan egresos de distinta naturaleza, esto es, podían ser corrientes, de inversión o de transferencia, en cambio, en los otros tres capítulos (Adquisiciones, Inversiones y Cancelaciones de Pasivo) se especificaba la naturaleza del gasto por cada uno de ellos.

En 1954 surgió la clasificación funcional debido fundamentalmente a la necesidad de que el presupuesto reflejara con más claridad las actividades gubernamentales. La mencionada clasificación se desglosa en los grupos citados a continuación:

10. Comunicaciones y Transportes, 20. Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables, 30. Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial, 40. Servicios Educativos y Culturales, 50. Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios, 60. Bienestar y Seguridad Social, 70. Ejército, Armada y Servicios Militares, 80. Administración General, 90. Deuda Pública.

XIV.

Los mencionados grupos se dividen en una serie de sub-grupos en los cuales se incluyen erogaciones que tiendan a satisfacer una actividad concreta, específica o un mismo fin.

A partir de 1955, se adoptó la clasificación administrativa cuya presentación tiene la modalidad de resumir en XXV Ramos el Presupuesto de Egresos, dividiendo a los señalados ramos en: Organos del Estado, provisiones especiales y organismos, empresas y fideicomisos estatales, que en seguida se anotan:

Por órganos del Estado: Ramo I. Legislativo, II. Presidencia de la República, III. Judicial, IV. Gobernación, V. Relaciones Exteriores, VI. Hacienda y Crédito Público, VII. Defensa Nacional, VIII. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos, IX. Comunicaciones y Transportes, X. Comercio, XI. Educación Pública, XII. Salubridad y Asistencia, XIII. Marina, XIV. Trabajo y Previsión Social, XV. Reforma Agraria, XVI. Programación y Presupuesto, XVII. Procuraduría, XVIII. Patrimonio y Fomento Industrial, XIX. Industria Militar, XX. Obras Públicas y Asentamientos Humanos, XXI. Turismo.

Por Provisiones Especiales: Ramos XXII. Inversiones XXIII. Erogaciones Adicionales, XXIV. Deuda Pública.

Por organismos, empresas y fideicomisos estatales: Ramo XXV. Organismos Descentralizados, Empresas y Fideicomisos Propiedad del Gobierno Federal.

Luego se relacionará esta clasificación con la economía donde cada ramo se analiza, en capítulos, conceptos y partidas, por lo que existe entre ambas íntima relación, ya que se complementan una a otra.

Es en 1955, por primera vez se aplicó al Presupuesto de Egresos la clasificación económica que comprende los siguientes capítulos.

10 00 Servicios Personales; 20 00 Compra de bienes para la Administración; 30 00 Servicios Generales; 40 00 Transferencias; 50 00 Adquisición de bienes para fomento y conservación; 60 00 Obras Públicas y construcciones; 70 00 Inversiones Financieras; 80 00 Erogaciones especiales, 90 00 Cancelaciones de pasivo.

A su vez los mencionados capítulos se subdividen en conceptos que se agrupan por erogaciones afines, obteniendo de ésta forma la clasificación denominada por objeto del gasto, en donde los conceptos vuelven a dividirse en partidas.

En 1957 se adoptó la clasificación económica en cuenta doble, la cual incluye ingresos y egresos, se hace énfasis en el tratamiento de estos últimos por ser los que más interesan a los fines de este trabajo.

El objeto principal de esta clasificación es diferenciar los gastos corrientes de los de capital, los primeros incluyen erogaciones para la administración, intereses y servicio de la deuda pública, transferencias, etc., su principal característica es que estos gastos no se traducen en aumentos para los activos de la Nación; en tanto que los gastos de capital incluyen las inversiones físicas y financieras que si se traducen en aumentos de los activos nacionales.

Se hace saber en lo correspondiente a los rubros y tipos de clasificación del gasto público, estos son analizados y estudiados con una mayor profundidad en la doctrina mexicana.

La técnica presupuestal ha evolucionado, iniciando con un presupuesto empírico, manifestándose después con el presupuesto tradicional, y continuando el progreso técnico del ordenamiento del gasto público, surge así, el presupuesto por objetivos y el presupuesto por programas. Asimismo, la racionalidad económica que demanda un reordenamiento de los egresos, se manifiesta con el llamado "presupuesto base cero".

Se hace notar que éstas técnicas son abordadas y estudiadas en la segunda parte de esta investigación.

La presente temática que a continuación se aborda, es el esfuerzo dedicado académicamente al estudio e investigación del Presupuesto Público de Egresos, fundamenta y hace que sus premisas, así como sus conceptos y categorías, se integren a la doctrina y teoría como también su metodología científica se refleje en el proceso de su aplicación, siendo estos de carácter universal.

El propósito fundamental de esta investigación es hacer una exposición integral de la teoría y la técnica del Presupuesto Público de Egresos, así como sus fundamentos legales, económicos y administrativos, integrando éstos en el contexto de la realidad mexicana. La problemática que se vive en el presupuesto

público de egresos, es la desarticulación de la planeación y programación ante la presupuestación, manifestándose esta ante la estructura programática en su relación con la administrativa.

Como hipótesis central a despejar en este trabajo de investigación en Administración Pública, se pretende demostrar que los fundamentos que legitiman la doctrina del presupuesto de egresos de México se basan en las doctrinas: anglosajona, francesa y española.

Son vigentes los principios presupuestales y el proceso integrador del Presupuesto de Egresos, pero cabe reconocer que la inestabilidad de los egresos manifestada en el gasto público, desde 1891 hasta 1990 del Presupuesto Federal ha originado un Presupuesto Político y formal, más bien que uno de carácter social.

La técnica presupuestal que se aplica en México en los egresos no es la del Presupuesto por programas, aún cuando se hable de la "clasificación programática".

En este trabajo, el objeto de estudio se analiza a la luz de la evolución del conocimiento científico, de ahí que podemos decir que el ser humano ha creado para la supervivencia del individuo métodos, metodologías, técnicas y procedimientos de investigación, que le sirven de auxilio para lograr llegar a la verdad objetiva y confiable, lo cual a su vez se integra en su forma de pensar, actuar y sentir. ⁷

Este camino, no es nada fácil, sino al contrario es difícil al principio, ya que sólo se cuenta con los sentidos y la inteligencia para alcanzar este fin. Ante la carencia de una disciplina de estudio e investigación, es usual encontrarse con áreas de confusión, emparentamiento, atraso y en algunas ocasiones abandono parcial o total del objeto de estudio a investigar.

Es importante resaltar que el devenir histórico universal ha originado una serie de cambios en el Método Científico, lo cual es un reflejo de la dualidad que se presenta entre la evolución del método y la historia de la ciencia.

⁷ Metodología, sus raíces etimológicas surgen del vocablo griego métodos; que significa vía, procedimiento para investigar y logos que significa tratado, en consecuencia, es entonces, la ciencia que trata o estudia a los métodos utilizados para conocer e interpretar la realidad de los objetos, cosas o hechos a los métodos de investigación.

XVII.

El maestro Bernardo Kliksberg, opina que: "la historia de la ciencia registra entre otras cuatro grandes etapas de evolución del método científico, ligadas a concepciones disímiles de la naturaleza de la realidad, y las características de la ciencia. Son tales: el método empírico puro; el método demostrativo; el método axiomático y el método hipotético-deductivo".*

Con este antecedente metodológico iniciamos el estudio e investigación de la evolución de la Presupuestación de Egresos Públicos en México, desde los últimos años del gobierno del Presidente Porfirio Díaz, hasta los dos primeros años del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, cien años en total.

La temática propuesta de esta investigación: Un Siglo del Presupuesto de Egresos de México, ha sido como un reto para despejar los laberintos presupuestarios. Se integra esta investigación en cuatro grandes apartados.

La primera parte la denomina Marco Doctrinal y Conceptual del Presupuesto Público, incluyen entre otras las doctrinas: Francesas, Alemana, Italiana, Española de los Estados Unidos de Norte América, y de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas para deducir de nuestra práctica presupuestal cuál es la doctrina mexicana; los principales clasificadores del gasto, la planeación, la programación y la presupuestación.

En la segunda parte, se integra el estudio de la Teoría y la Técnica del presupuesto público, abordando la visión clásica del presupuesto y de sus principios políticos, económicos y contables, así como los efectos de las crisis económicas en la presupuestación clásica, los principios presupuestales modernos, (políticos, económicos y contables) así como el estudio de éstos principios integrales en su aplicación al presupuesto público mexicano, y la función del ingreso en la integración del presupuesto público.

También se analizan las fases de intervención de la dinámica del Presupuesto Público; Discusión, Sanción o Aprobación, Ejecución, Intervención, Evaluación y Control. Se revisan en este apartado las fases del presupuesto de Egresos y sus protagonistas en México, y se estudia la participación del Poder Legislativo en las leyes de Egresos e Ingresos de la Federación, así como la Programación y Formulación

* Kliksberg Bernardo, El Pensamiento Organizativo, Editorial Tesis, Argentina 1990, página 43.

del presupuesto de egresos de la Federación, así como la Programación y Formulación del presupuesto de egresos de la Federación y sus sistemas administrativo presupuestario.

Se investiga la evolución de la técnica presupuestaria pública: El presupuesto como técnica vía las finanzas públicas; el presupuesto por objetivos; el presupuesto por programas; el presupuesto base cero.

La tercera parte, se aboca a revisar los distintos enfoque y formas de actuar de los presidentes de México, a la luz del presupuesto de Egresos de la Federación desde 1891 a 1990. En este apartado se hace una investigación documental minuciosa, integrándose comparativamente los cien presupuestos de egresos, así como la estimación de ingresos de los distintos presidentes de la República, por su función principal en su gestión en materia económica presupuestaria, desglosándose por ramos.

La cuarta parte, se dedica a la síntesis y análisis de las diez décadas del presupuesto de egresos de la federación y su impacto en el gasto público.

Como último apartado, las conclusiones del trabajo son el resultado de la demostración de los postulados fijados en esta investigación.

Esta investigación es resultado del esfuerzo y la dedicación de múltiples estudiosos del presupuesto público mexicano, a los cuales debo, como pioneros en la materia, la gratitud que merecen, ya que al reconstruir sus mapas parciales he podido tener la satisfacción de obtener una revisión de conjunto. Muchas veces he tenido que llenar áreas no analizadas previamente, y otras tantas he debido enmendar la plana a expertos y especialistas sin duda muy capaces, más con el ánimo de mantener una visión global y consistente, que con el de criticar a quienes, sin duda, han sido y son extraordinarios investigadores e intelectuales de mérito. Pero no lo he hecho por otro motivo, que el de tratar de entender como un todo a esta complicada, fragmentada y apasionante materia.

PRIMERA PARTE

**MARCO DOCTRINAL Y CONCEPTUAL
DEL PRESUPUESTO PUBLICO**

PRIMERA PARTE

MARCO DOCTRINAL Y CONCEPTUAL DEL PRESUPUESTO PUBLICO

La doctrina presupuestaria la podemos conceptualizar como el conjunto de experiencias técnicas expresadas cuantitativamente y cualitativamente en los ingresos (acción tributaria) así como en los egresos (acción de gastos) manifestados por el sector público lo cual se transforma en una enseñanza de acciones encaminada a determinar el costo en términos monetarios, de los planes y programas de acción, transformándose en la expresión monetaria que tiene por objeto representar el balance equilibrado de ingresos y gastos.

Las actividades que el Estado desarrolla en el ámbito financiero son implícitas para el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales estas exigen para ser ejercidas en forma ordenada y eficiente la confección de un plan o una programación. Este plan o previsión servirá de instrumento para desarrollar la actividad financiera estatal conforme a previsiones elaboradas con vistas a lograr la óptima satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, expondremos de una manera muy sintetizada la evolución de las funciones del Estado y su vinculación con el Presupuesto gubernamental.²

El Estado Rudimentario; este gobierno, representado por el estilo de la Edad Media, desempeña solamente las funciones básicas. Se caracteriza por solapar una exagerada concentración de riqueza (en forma de tierra) en manos de una minoría privilegiada, y el poder del gobierno en las de una persona o un grupo pequeño de nobles.

El gobierno tiene ingresos en la forma de impuestos y tiene egresos en beneficio de unos cuantos; pero no tiene algo digno que responda al nombre de Presupuesto. Controlaban las cuentas en forma unilateral y la consistencia entre egresos y gastos estaba sujeta a un proceso de ajuste informal.

El Estado Regulador y el Presupuesto tradicional: Con el desarrollo de un comercio nacional e internacional, se elevaron las necesidades para la regulación de los mercados. Al mismo tiempo y como

¹ Los objetivos se reflejan de una manera cualitativa y las metas se interpretan cuantitativamente.

² Saldaña Adalberto, Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Editorial INAP. México 1977. Páginas 12 a la 14

consecuencia directa de la entrada en la Era Industrial, aumentó el poder de las clases comerciantes para exigir la regulación. Así el gobierno intervino en los períodos de mercantilismo y capitalismo, en los cuales dirigió sus actividades hacia el fomento y la protección de la industria y el comercio. Mientras que en la Edad Media, el gobierno lo representaban los nobles, en el Regulator el vínculo no es tan directo, aunque el gobierno estaba "al servicio" de la nueva burguesía; los comerciantes. En esta época tan dominada por el comercio aparece y se desarrolla el Presupuesto basado en las técnicas y filosofía del comercio. El énfasis se orientó especialmente al control de los gastos. Aún a principios del Siglo XX, algunos gobiernos de los países ahora desarrollados, no tenían un Presupuesto unificado.

El Estado Intervencionista y las reformas presupuestales; la crisis mundial de los años treinta marca otro cambio en el papel del gobierno. A partir de esta época se aprecia un nuevo concepto: la economía del bienestar. También a partir de entonces, se comenzó a considerar los efectos macro-económicos de la acción gubernamental. El gasto público empieza a ser utilizado como un instrumento altamente efectivo en la compensación de los ciclos económicos. Se considera la acción del Presupuesto deficitario y del Presupuesto superavitario como factores de equilibrio en las fases ascendentes y descendentes de la actividad económica nacional. El mismo concepto de bienestar hace jugar al Estado un papel promotor de las obras de infraestructura y beneficio social de las clases bajas de la población. De estas nuevas funciones surgió la presión para desarrollar y aplicar otras técnicas y en el período de 1900 a la fecha han aparecido una serie de formas de evaluar y presentar el Presupuesto tales como el funcional, la división en cuenta corriente y de inversión, el sectorial, etc. Varios gobiernos han adoptado una o más de estas innovaciones, en ocasiones uniendo las técnicas anteriormente utilizadas.

El Estado Integrador y la necesidad de mejores técnicas; El papel del Estado ya no se concibe neutral o como "recurso último" para proteger el bienestar, sino como el actor más importante en el desarrollo económico, político y social. Esta visión, aplicada sobre todo en países en vías de industrialización, asigna al gobierno una responsabilidad directa como principal coordinador de las actividades económicas y sociales, por lo cual le otorga un rol de primera importancia como promotor y previsor del desarrollo. La ausencia de planeación con que se identifica todavía la etapa anterior, ahora aparece como un proceso central y su definición se extiende hasta incluir el concepto de planificación integral del desenvolvimiento del país. Las disparidades sociales y las aspiraciones de la población, en parte por un efecto de democratización del que todo tiene contra el que menos posee, hace que las demandas de recursos sean más

fuertes, así que la necesidad de planear tanto los montos de los ingresos como los destinos del gasto se tomen inminentes, en atención a que las necesidades sociales van creciendo en número y prioridad.

El Estado necesita de manera ineludible disponer de un plan de actuación. A este plan se le conoce con el nombre de Presupuesto ³

El concepto de Presupuesto, sobre todo en este siglo, ha sufrido profundas transformaciones inspiradas por las ideas de las modernas doctrinas, que asignan cada vez una mayor participación del Estado en la actividad económica, cualquiera que sea su sistema de gobierno.

Hemos considerado necesario para abordar este punto, basarnos en la obra de Eusebio González García, quien estudia el concepto de Presupuesto en las doctrinas: francesa, alemana, italiana y española, ⁴ así como también incluiremos las doctrinas: capitalista, socialista y la mexicana, las cuales serán analizadas.

³ Etimológicamente el concepto de Presupuesto se integra de las raíces latinas: Pre, "que significa antes de o adelante de" y Hacio o Hicito; que corresponde a hacer formado "expresando sin significado de lo antes indicado es el Presupuesto la acción anticipada de la realización.

⁴ González García Eusebio, Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, Evaluación Histórica y Naturaleza Jurídica. Editorial El Derecho Financiero. Madrid, 1973. Pág. 9 a 15.

1.1 DOCTRINA FRANCESA

La explicación que se nos da sobre la doctrina francesa en general, gira en torno a la definición plasmada en el artículo 5o. de su Código de Contabilidad de 31 de mayo de 1862.

Según dicho precepto, el Presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos anuales del Estado o de otros servicios que las leyes someten a las mismas reglas. Previsión y autorización, van a ser, pues los goznes de las definiciones clásicas. Dentro de esta misma línea, Jeze matiza su punto de vista al afirmar que el Presupuesto es ante todo, un pacto político, quizá el acto político fundamental, ya que se trata del programa de Gobierno para todo el ejercicio. (Para una mayor explicación ver: Jeze-Neumark, *L'aspect Politique des Problèmes Financiers*, Est. hom G. Shanza, Tomo I. En el mismo sentido, Baleeiro: *Aspetit Finanziari della Costituzione Brasiliana de 1946*. En archivo Finanziario, 1950).

Por otra parte, hemos considerado incluir la planificación basada en la investigación de la Vega Navarro ⁵, ya que consideramos que ésta no debe estar desarticulada del Presupuesto Público, de ahí que, desde un punto de vista jurídico, las fechas mas importantes de la acción de la Planificación son: Decreto del 3 de enero de 1946, que instaló el dispositivo de planificación; Ley del 4 de agosto de 1962 que terminó con una situación en la que el Parlamento se veía marginado de la preparación y puesta en obra del plan (en adelante el Parlamento debería pronunciarse dos veces, primero sobre las opciones y posteriormente sobre el Plan propiamente dicho). Ley del 22 de julio de 1982 para la Reforma de la planificación posterior a la llegada de los socialistas al gobierno.

El Plan es un acto de gobierno, en la medida en que el gobierno lo define sobre la base del informe que le somete el Comisariado General del Plan, pero en ese informe se cristaliza el fruto de la concertación, de una consulta amplia de las fuerzas económicas y sociales del país.

Estas características y modalidades propias de la planificación francesa se reflejan también en el ámbito administrativo. El Comisariado General del Plan, la institución responsable de la organización del proceso de planificación, ha sido siempre una estructura administrativa ligera, más bien un lugar de coordinación

⁵ Vega Navarro Angel de la, *La Planificación Económica en Economías Capitalistas. La Experiencia Francesa*, Ed. UNAM, Colección Tendencias Políticas Contemporáneas, Núm. 39 México 1986.

(de los trabajos de otras administraciones como el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos o la Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas) y de encuentro o concertación de las fuerzas sociales.

Por cierto, en este último aspecto en el que se ha dado un cambio importante como la Ley de Reforma de 1982: en lugar de las numerosas comisiones sectoriales "horizontales", (llamadas anteriormente "de modernización"), se creó una única comisión consultiva: La Comisión Nacional de Planificación compuesta de 80 personas provenientes de las más variadas categorías: presidentes de consejos regionales, representantes de organizaciones sindicales o profesionales, representantes del sector público o bancario, de movimientos asociativos o culturales, así como del sector cooperativo y mutualista, etc.

Se integra una génesis cronológica de los planes y sus características más relevantes, siendo estos:

I Plan 1947-1950

Su objetivo central es la reconstrucción a través del desarrollo acelerado del potencial productivo en seis sectores básicos (carbón, acero, electricidad, cemento, maquinaria agrícola, transportes) cuyo crecimiento repercute en la expansión del conjunto de la actividad económica.

II Plan 1954-1957 y

III Plan 1958-1961

En el período que cubren esos planes gana terreno rápidamente la idea de una economía en crecimiento; los principales objetivos son expansión y modernización de la economía en un contexto en el que se impone progresivamente la necesidad de mayor competitividad y apertura hacia el exterior. En esos años las técnicas de planificación tienen un desarrollo importante: contabilidad nacional, previsiones relativas al conjunto de producciones.

IV Plan 1961-1965

Este es un período importante en la planificación francesa, cuando el general De Gaulle califica al Plan de "ardiente" obligación y éste pasa de Plan de Modernización y de Equipamiento a "Plan de Desarrollo Económico y Social". Además de los temas ya consagrados de la expansión, la modernización y la prioridad a la inversión, aparecen por primera vez temas relacionados con los resultados del crecimiento

sobre todo en lo que respecta a la distribución del ingreso. Otros temas como la ordenación del territorio y la acción regional hacen también su entrada en el Plan.

V Plan 1966-1970

Es este el período en el que el Plan empieza a mostrar sus límites ante los primeros elementos precursores de la crisis. La economía francesa ha entrado ahora irreversiblemente en el mundo de la competencia y se encuentra ampliamente abierta hacia el exterior. Empieza a tener cada vez más importancia el logro de objetivos, como el de la evolución de los precios, no en términos absolutos sino relacionados con los logros de los principales socios comerciales de Francia, sobre todo del Mercado Común.

VI Plan 1971-1975,

VII Plan 1976-1980 y

VIII Plan 1981-1985

Es ésta, precisamente, la época del declive de la planificación, bajo las presidencias de G. Pompidou y M. Giscard d'Estaing. El primer año del VIII Plan verá la victoria de los socialistas, la elaboración de un "Plan Intermaire" y posteriormente la elaboración del IX Plan (1984-1988), esta vez de "desarrollo económico, social y cultural".

Entre 1971 y 1981 se impone una visión de la planificación de corte tecnocrático; más bien una técnica de gestión, un método de racionalización de la economía de mercado, un conjunto de procedimientos para que el Estado pueda utilizar mejor los medios que tiene a su disposición: fiscalidad, tarifas públicas, gasto público, etc. Concomitantemente con esta visión se da un importante progreso en las técnicas de planificación: las proyecciones se establecen ahora con ayuda de modelos econométricos que funcionan en computadora. Con FiFi (modelo central físico financiero que liga orgánicamente volumen y valor) se inician sucesivas generaciones de importantes modelos econométricos cada vez más sofisticados. Después del FiFi, uno de los más interesantes es el DMS (multisectorial). Ante el deterioro de la planificación, la llegada de un gobierno socialista en 1981 hizo que surgieran numerosas expectativas: Socialismo y Plan es una dualidad que permanece profundamente anclada en las mentalidades. Ese acontecimiento, el diagnóstico que pudo hacerse y el IX Plan contienen indudablemente elementos nuevos. ¿Se puede hablar por todo ello de un renacimiento de la planificación francesa?

La Ley de Reforma del 22 de julio de 1982, hace esta referencia: En lo que respecta a los "nuevos actores", la reforma trata fundamentalmente de ampliar la concertación al asociar al proceso de elaboración del Plan las 22 regiones de la metrópoli y a las cuatro que se encuentran fuera de ella. Aún más, el Plan deberá coexistir ahora con 26 planes regionales que cubren el mismo período de cinco años y que explicitarán las acciones que cada región se propone en el campo del desarrollo económico, del empleo, del ordenamiento del territorio y de los servicios colectivos. El segundo aspecto de la reforma tiene que ver de manera particular con: "lograr un seguimiento del Plan a través de una mayor intervención del parlamento y de la Comisión Nacional de Planificación".

IX Plan 1984-1988

Por lo que corresponde a este Plan se deducen tres líneas básicas para formular la estrategia:

"1.- No es posible decretar unilateralmente la tasa de crecimiento económico.

2.- Las hipótesis sobre la evolución del entorno internacional condicionan fuertemente toda proyección o escenario.

3.- Los indicadores para medir los logros del Plan ya no pueden ser cifras en términos absolutos, sino diferenciales respecto a las principales economías con las que Francia está relacionada: diferenciales de crecimiento, inflación y evolución de la tasa de desempleo." ⁶

Sus objetivos se integran:

Crecimiento económico:

Diferencial positivo de un punto en 1988, respecto a la media ponderada de los países de la OCDE.

Empleo:

Obtener los mejores resultados de la CEE

Inflación:

Anular rápidamente la brecha entre la progresión de los precios en Francia y la media de la constatada en los países con los que Francia está relacionada principalmente.

Comercio Exterior:

Obtener en 1988 "una relación estructural ante el crecimiento del PIB y el de las importaciones comparables a la de nuestros principales socios.

Los elementos básicos estratégicos son:

⁶ Para una mayor explicación ver: Michel Catimat, Joel Maurice, *Analyse Quantitative de la Stratégie Macroéconomique du IX - Plan* Revue Economique Núm. 6. 1984.

Actuar sobre ese entorno internacional para favorecer un crecimiento mundial más rápido y repartido más equitativamente.

Mobilizar al máximo las fuerzas internas para ampliar los márgenes de maniobra respecto al exterior.

El esfuerzo externo frente a una economía internacional en transformación profunda tendrá como objetivo central "modernizar Francia".

El Plan propone la responsabilidad y la descentralización; la modernización de la industria y la mutación del aparato productivo; la formación, la investigación y la innovación.

Dos condiciones importantes para alcanzar el éxito: la mejora de los intercambios con el exterior y el rigor en el empleo de los recursos.

Se apoyan en diez grandes acciones que constituyen durante el período del Plan el verdadero marco de referencia para los actores económicos y sociales. Ello es así en la medida en que trazan las grandes líneas para la política del gobierno, aclaran las decisiones presupuestales y orientan la acción administrativa. Lo que es más importante, dentro de esas grandes acciones se definen doce programas prioritarios de ejecución que serán el instrumento esencial de la ejecución del plan. Cada uno de esos programas considera acciones de una importancia estratégica y constituye una organización precisa de medios presupuestales, financieros, administrativos para realizar esas acciones. Otro aspecto sobresaliente de esos programas es que por primera vez en la historia de la planificación francesa se contempla una relación clara entre las orientaciones definidas para el mediano plazo y las prioridades del Presupuesto del Estado. La importancia de este hecho se pone en evidencia en relación con los recursos presupuestarios asignados a esos "programas prioritarios de ejecución". Las dotaciones previstas en el Presupuesto de 1984 (primer año de ejecución del Plan), se elevan al 6.4% del conjunto del gasto del Estado, para todo período del Plan al financiamiento de esos programas se orientarán 350 mil millones de francos (constantes de 1984).

En el documento sometido a la aprobación del Parlamento las diez grandes acciones que se enlistaron eran:

- Modernizar la industria y asegurar la mutación del aparato productivo.
- Restablecer y consolidar el equilibrio de los intercambios exteriores.
- Proseguir una política global de empleo.
- El imperativo científico, técnico y cultural.
- Contribuir al desarrollo del Tercer Mundo.
- Permitir a los jóvenes construir su futuro.
- Dirigirse hacia más equidad y simplicidad en la fiscalidad y las cotizaciones sociales.
- Lograr la descentralización, desconcentrar y equilibrar el territorio.

- Mejorar la vida cotidiana de los franceses.
- Dinamizar e influenciar los comportamientos financieros según las orientaciones del Plan.

Para llevar a la práctica esas "grandes acciones" es fundamental la programación plurianual de recursos presupuestales o no que combinan los "programas prioritarios de ejecución".

El seguimiento de la ejecución del Plan, además de que la reforma involucró con mayor precisión al Parlamento y a la Comisión Nacional de Planificación, las características de la parte programada y contractual hacen que se cuente con instrumentos más precisos para ese seguimiento. El más importante de ellos es la relación Plan-Presupuesto; a este respecto el Parlamento deberá examinar un informe de los ministros encargados del Plan y el Presupuesto sobre los "medios presupuestales que el gobierno propone dirigir a la realización de los programas prioritarios del Plan en el curso del ejercicio siguiente".

Además, el gobierno deberá presentar al Parlamento un informe sobre la ejecución de los contratos del Plan; mientras que tanto la Asamblea Nacional como el Senado disponen de dos delegaciones "encargadas de informar a la Asamblea de la cual provienen sobre la elaboración y ejecución de los planes."

1.2. DOCTRINA ALEMANA

Por otra parte, la doctrina tradicional alemana con hondas raíces en el cameralismo,⁷ y tomando como punto de partida la distinción que en su día estableciera Laband entre leyes formales y materiales, ha venido considerando el Presupuesto como un acto administrativo, en recuerdo de las "instrucciones" que el Emperador solía dar a sus funcionarios y posteriormente, símbolo de una confianza depositada por el Parlamento en el Gobierno. Valga como representativa de esta tendencia la definición para quien el Presupuesto es "un acto administrativo por el cual se designa de modo obligatorio y por tiempo determinado los recursos financieros destinados para la atención de los servicios públicos de una comunidad."

Dentro de la moderna ciencia financiera alemana hay que situar en un lugar preeminente el "Tratado de Finanzas", de Gerloff y Neumark, donde se recogen colaboraciones de los más insignes representantes de esta rama de la ciencia. En dicha obra Neumark define el Presupuesto como "una recopilación sistemática de gastos -que tienen carácter obligatorio para el ejecutivo- y la estimación de recursos correspondientes."

G. Colm, que también figura entre los profesores destacados, considera el Presupuesto como "el centro nervioso de la economía pública, desempeñando en ella el papel que el mercado da a la economía privada", con su "Proyección del Presupuesto", Colm viene a representar el paso hacia ese último estudio del plan financiero del Estado que Angelopoulos concibe como el momento en el que el Presupuesto del Estado entra a formar parte de ese otro documento más amplio que refleja toda la actividad económica de la nación.

La promulgación del 1er. texto constitucional alemán del presente siglo fue el 11 de agosto de 1919, significando la consagración positiva de la acción del presupuesto público, dado a conocer en el Reichsgesetzblatt, el 14 del mismo mes y su entrada en vigor fue inmediatamente. Para nuestro objeto de estudio se integra en dicho documento normativo en los artículos 84 y 85 del texto constitucional.

Sobre el artículo 84 se señala la actuación de la administración de los impuestos y su recaudación; el artículo 85 señala que los ingresos y gastos del imperio deben ser previstos anualmente.

⁷ El cameralismo es un tipo de mercantilismo proveniente del Continente Europeo. Su principal tratadista fue el austriaco Philipp Wilhelm Von Hornick. Trató de demostrar que Austria -en aquel tiempo un imperio poderoso- podría ser más poderoso aún si produjera sólo lo que consumía y no permitiera la entrada de productos extranjeros dicho pensador de la corriente económica es conocido por sus argumentos a probar: las consideraciones políticas siempre pesan más que las económicas.

1.3. DOCTRINA ITALIANA

La doctrina italiana es la que ofrece uno de los panoramas más completos en torno al problema que nos ocupa. En ella florecen las más variadas definiciones acerca de la institución presupuestaria. Puede ser útil recoger algún representante de cada una de las tendencias más en uso, sin olvidar por ello que apenas existe la teoría químicamente pura, es decir, tratadistas que en principio parten de puntos de vista jurídicos, económicos o contables, no lo hacen, sin embargo, de un modo exclusivo, y al final de cada una de sus definiciones siempre aparece un retoque o atenuación que en el fondo no es otra cosa que la concesión o reconocimiento de la parte de verdad que se cree haber descubierto en la teoría vecina. Como es sabido, precisamente en Italia florece un intento de explicación unitaria de la actividad financiera del Estado partiendo simultáneamente de principios políticos, jurídicos, económicos y técnicos. El que metodológicamente tal empresa sea o no posible, es una cuestión marginal. Lo que interesa hacer resaltar es que ese intento haya germinado en Italia. Fenómeno que, de otra parte, viene favoreciendo por esa especial constitución de Italia, que geográficamente permite nieve en las cumbres de los Apeninos y olivos en sus laderas, que históricamente hace posible pasar en menos de ochenta años por formas de gobierno tan dispares, y contemplar en su suelo la presencia de diferentes ejércitos nacionales, saliendo, no obstante, indemne de la prueba, y que, por último, en nuestros días cobija bajo un mismo techo, y dentro de la más ortodoxa representatividad, a demócrata-cristianos, comunistas, liberales y neofascistas.

Pues bien, Griziotti, en su obra: Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, define el Presupuesto como un documento jurídico y contable. Siguiendo la dirección netamente jurídica, Ingresso lo concebirá en su "Diritto Finanziario" como una Ley y más específicamente como una ley de organización. Bentivenga dirá que es una cuenta en la que vienen consignados, comparados entre sí y expresados en cifras, los elementos activos y pasivos de un ciclo o de un momento, dados de la gestión financiera. Sin embargo, pocas páginas después Bentivenga matiza el Presupuesto del Estado no tiene un carácter meramente contable, sino más bien político, pues en los modernos Estados sirve de base al control que en materia administrativa y financiera el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo.

Entre estas dos concepciones referidas -la jurídica y la contable- cabe citar la posición de Orlando, para quien con el Presupuesto se trata de la aprobación de una cuenta que cuanto más adquirirá la forma de Ley debido a que pone en juego intereses considerables de los contribuyentes.

Por último, como representante de la dirección económica, Arena en su "Finanza Pública" nos ofrece la siguiente definición descriptiva: "El Presupuesto estatal es la predisposición contable de la actividad financiera en todas sus formas, debidamente coordinadas en un sistema financiero, a su vez, coherentemente inserto en el más amplio sistema económico, es decir, identificado con el Presupuesto económico nacional".

Es la postura del Estado intervencionista, ve en el Estado el organizador por excelencia de la economía nacional; la hacienda de ese Estado, en consecuencia, debe integrarse lo más perfectamente posible con el sector privado de la economía nacional, a fin de alcanzar el máximo desarrollo de los recursos económicos de esa comunidad.

Habría de estar ciego para no ver la base de esta concepción la "Teoría General" keynesiana pidiendo a voces que la actividad del Estado se desenvuelva de tal modo que la demanda efectiva pueda absorber íntegramente el producto social.

Partiendo de este punto de vista, la última frase de la definición que nos proporciona Arena -"identificado con el Presupuesto económico nacional"- podría ampliarse afirmando que el Presupuesto del Estado es la consecuencia del Presupuesto Económico Nacional, en la medida en que el desarrollo de la economía nacional influye en la situación de la hacienda pública. No es este el momento de comentar la idea expuesta. Bástenos, a modo de nota, señalar que ella es la consecuencia inmediata del cambio de orientación experimentado por la Ciencia de la Hacienda en estos últimos años: la Hacienda Clásica consideraba los problemas financieros aisladamente; la Hacienda Moderna los lleva al centro de la vida económica y social de la Nación buscando el equilibrio conjunto de la economía.

De todo ello deriva, en definitiva, la necesidad puesta de manifiesto por Arena de "insertar el Presupuesto del Estado en el más amplio sistema económico nacional", con vistas a la perfecta coordinación y engranaje entre los sectores público y privado de la Comunidad.

1.4 DOCTRINA ESPAÑOLA

En lo correspondiente a la Doctrina española confrontaremos también dos definiciones procedentes de distintos puntos de vista. Navarro en las "lecciones" de su obra: "Evolución y Problemas del Derecho Presupuestario", considera el Presupuesto como "la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un período de tiempo determinado. Definición que encaja a la perfección con la letra del artículo 33 de nuestra Ley de Administración y Contabilidad. Por si el fundamento netamente económico de esta concepción no quedara lo suficientemente claro, líneas más abajo se lee: "la perfección mayor o menor del Presupuesto depende, por necesidad de lo acabado del plan económico que él estima en valores monetarios y con ello de las condiciones requeridas para la confección de su plan. Son aplicables al Presupuesto, por tanto, los principios que regulan los planes económicos.

Dentro del enfoque jurídico cabe mencionar la aportación de Sañz de Bujanda, en su obra: Hacienda y Derecho, Tomo I, indica su preocupación fundamental a lo largo de todos los trabajos en que incidental o directamente se enfrenta con problemas relativos al Presupuesto, es la de impedir que en un Estado de Derecho los poderes públicos administren los intereses económicos de la Comunidad al impulso de criterios empíricos y arbitrarios. El Presupuesto será una institución jurídica -continúa el citado autor-, cuando su contenido no pueda ser arbitrariamente fijado por la Administración, es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen el "cómo", el "cuándo" y el "porqué" de los gastos e ingresos públicos.

En todo lo dicho hasta aquí, se advierte la superposición, o manejo preferente, de uno de los dos elementos que integran el concepto de Presupuesto. Es decir, se hace hincapié en el Presupuesto como "plan", o en el Presupuesto como "control". Toda la doctrina gira en torno a uno de estos dos conceptos y la falta de unanimidad, las recíprocas incomprensiones y equívocos observados, derivan precisamente de esa diferente perspectiva en que cada observador se coloca para mirar el Presupuesto.

La confusión, la superposición de planos, no es de otra parte nueva. En las Instituciones de Toledano, primer libro español en el que se trata de un modo riguroso y sistemático este tema, puede leerse: "Para

que un Gobierno pueda cumplir sus fines racionales necesita conocer su objeto y necesidades y los medios con que cuenta para hacer frente a los mismos. Cuanto más complicada sea la Administración tanto más indispensable es este procedimiento: de aquí la necesidad de que, especialmente tratándose del vasto campo de la Hacienda Pública, se calculen los gastos sociales inmediatos y los ingresos para cubrirlos, y a este cálculo se le ha llamado "estados de situación Budget", y entre nosotros, más ordinariamente Presupuesto del Estado.

Un poco prolijamente, pero en esencia expresando la idea apuntada, Toledano viene a decir en el párrafo citado que el Presupuesto es un plan. A continuación pasa a desarrollar el segundo elemento del binomio: "Rigurosamente hablando no hay Presupuesto más que en los Estados Constitucionales, donde el establecimiento y la percepción de los recursos y su distribución en gastos se hallan sometidos al voto de las legislaturas". Este voto es lo que va a dar "carácter de legalidad" al Presupuesto, prosigue Toledano- y semejante confusionismo de planos -diríamos nosotros- va a dar lugar a tantas y tan dispares opiniones como a lo largo del tiempo se han sucedido cada vez que un nuevo autor se asomaba a la institución presupuestaria.

Lo que constituye la esencia del Presupuesto es la exposición de los recursos y dispendios sociales examinada y legalizada por el Poder Legislativo.

La idea se repite y constituye estado de opinión. Leemos en el Diccionario Alcobilla: "El Presupuesto es una de las mejores conquistas de la época, pues ha introducido el arreglo en la administración y distribución de los caudales públicos, hace estudiar y dá a conocer cuál es la actividad del Estado y los medios para cubrirlos, evita insignes irregularidades en los pagos y pone a cubierto de la maledicencia la reputación de los gobernantes.

Cabe señalar que en España la primera referencia a los Presupuesto (aún no del Estado, sino de las distintas Secretarías de Despacho o Ministerios) se encuentra en un Decreto de las Cortes de Cádiz de 22 de marzo de 1811. En la Constitución Caditana se establece con toda claridad la facultad de las Cortes para fijar los gastos de la Administración Pública, así como de establecer anualmente las contribuciones e impuestos (Artículo 131, facultades 12 y 13). Por otra parte, el artículo 341 ordena al Secretario de Despacho de Hacienda presentar a las Cortes el Presupuesto general de los "gastos" que se estimen precisos y el siguiente artículo dispone, con un lenguaje de sabor moderno, que dicho secretario presentará con el Presupuesto de

Gastos el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos. Las bases del Derecho presupuestario están puestas. En 1813 el Secretario de Hacienda López Araujo presenta a las Cortes lo que se ha calificado de primer Presupuesto moderno. Sin embargo, pasarían aún bastantes años hasta que la elaboración y aprobación del Presupuesto se convirtiera en una práctica regular.

La Constitución de Cádiz sufre las vicisitudes de la vuelta al antiguo régimen y durante los períodos absolutistas el Presupuesto queda privado de su significado político fundamental de limitación al poder del monarca. A pesar de ello la institución presupuestaria hace en dichos períodos notables avances en su aspecto contable o administrativo. Así en 1817 el Ministro Martín de Garay insiste en una Memoria en la necesidad de formar un Presupuesto, cosa que se hace mediante un Real Decreto de 30 de mayo de ese año, en el que se establecen ciertas reglas de administración financiera. Pero sobre todo es de destacar, en la década absolutista, la labor del Ministro Luis López Ballesteros que llevó a cabo una reorganización de la Administración de la Hacienda. En materia presupuestaria se dictó el Real Decreto de 15 de noviembre de 1825 por el que se establecen normas acerca de la confección de los Presupuestos y la Contabilidad Pública. Estas normas son, sin embargo, incumplidas y hasta 1828 no se aprueban unos Presupuestos que con frecuencia se refutan.

A continuación daremos una semblanza de los acontecimientos presupuestales más relevantes de la doctrina capitalista como protagonista de esta, los Estados Unidos de Norte América; hemos considerado pertinente basarnos en el autor James O'Connor⁴ quien manifiesta que a medida que se desarrollaron el capitalismo de Estado y la industria monopolista, los Principios Presupuestarios del Estado Liberal fueron abandonados gradualmente. Un primer cambio consistió en la sustitución de los impuestos directos por los indirectos; otro cambio fue el abandono del Principio de los Presupuestos equilibrados; un tercer cambio fue la aceptación de un papel moneda estándar no convertible y de una nueva función de la financiación mediante empréstitos. Pero resultaron más importantes la continua expansión de los gastos estatales y el incremento en el número y la variedad de las funciones económicas del Estado. La evolución del Presupuesto Estatal como factor decisivo en la vida económica ha sido paralela al desarrollo de una burocracia de Estado permanente. El capitalismo de Estado no es un fenómeno temporal que será

⁴ Connor O'James, La Crisis Fiscal del Estado, Ediciones Península. Colección Homo Sociologicus No. 24. Barcelona 1981. Páginas de la 101 a la 105.

desmantelado una vez que el capitalismo vuelva a la "normalidad", sino que constituye más bien el principio que informa los tiempos económicos modernos.

Para valorar la importancia del desarrollo revolucionario de los Principios Presupuestarios del capitalismo moderno resulta imprescindible un breve repaso de las cambiantes relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en la Administración Federal.

1.5 DOCTRINA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.

En los Estados Unidos, una revolución eliminó la Corona, evitando toda posibilidad de desarrollo análogo. Desde el comienzo existió una armonía relativamente buena entre el Congreso y el Ejecutivo, ⁹ debido a que ambos representaban fielmente los intereses del capital local y regional. Desde el comienzo el Presupuesto fue la expresión de los intereses particulares de los agricultores, de los cultivadores y de las clases mercantiles (y más tarde las clases industriales) y siempre representó una fuente de beneficios privados.

En los primeros años del siglo XX, el dominio del capital nacional y de los grupos de interés regionales comenzó a alejar el Poder Legislativo y al Ejecutivo de la influencia de los intereses locales o particulares. Finalmente este último se convirtió en el representante del capital nacional. El primero aún representa en gran parte el capital regional y local (y a sectores del movimiento sindical). El Congreso fue perdiendo la capacidad o la voluntad de ejercer sus prerrogativas y voluntaria o involuntariamente contribuyó a transferirlas al Ejecutivo y a los líderes del Congreso conscientes de las distinciones de clase. Desde comienzos de siglo, el control del Congreso sobre las asignaciones ha ido disminuyendo. El Congreso se ha inhabilitado a sí mismo de distintas maneras. Los intentos de restablecer el control mediante el voto de asignaciones específicas -lejos de asegurar al Congreso esa integridad en el control financiero que es... su derecho de nacimiento constitucional, ha servido solo para convertir la ley en menos precisa y para satisfacer al Congreso con el nombre más que con la sustancia del poder.

⁹ Freedman O. James en su obra: *Crisis y legitimación, el Proceso Administrativo y el Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial F.C.E. México 1988, página 4, hace saber la importancia que tiene constitucionalmente el Congreso indicando: "La primera frase de la Constitución después del Prefacio, establece: "Todos los poderes legislativos... corresponden a un Congreso de los Estados Unidos..." Desde el comienzo de la República, el Congreso ha decidido regularmente delegar partes de tal facultad a otras agencias, básicamente las administrativas que ha creado y al presidente. El Tribunal Supremo casi siempre ha sostenido la constitucionalidad de tales delegaciones, mientras al mismo tiempo, afirmaba la continua vitalidad de anteriores pronunciamientos de carácter aparentemente contradictorio, como la familiar afirmación tomada del caso *Field v. Clark*: Que el Congreso no puede delegar el poder legislativo al Presidente es principio universalmente reconocido como vital para la integridad y el mantenimiento del sistema de gobierno establecido por la Constitución."

Mientras tanto, los elementos con conciencia de clase dentro del Ejecutivo (y, en menor grado, del Legislativo), han anhelado transformar el Presupuesto en un instrumento de planificación económica nacional. El Ejecutivo ha consolidado sus propios poderes financieros mezclando asignaciones, pasando a otras cuentas el remanente de asignaciones anteriores no gastadas y el remanente anticipado de futuras asignaciones, y embargando asignaciones que no desea gastar.

Sin embargo, el Ejecutivo ha reconocido durante mucho tiempo que un seguro control financiero exige cambios en el carácter formal del Presupuesto. Entre 1912 y 1956, cuatro comisiones presidenciales hicieron básicamente las mismas recomendaciones para una reforma del Presupuesto. Una figura clave fue Frederick Cleveland, el Presidente de la Comisión de Economía y Eficacia del Presidente Taft, cuya obra ejerció posteriormente una gran influencia en los círculos empresariales superiores. Resumiendo las ideas de estas comisiones, Sharkansky escribe:

La escuela de reformadores de Cleveland-Buck querría que los departamentos presentaran sus demandas presupuestales al presidente, junto con una detallada información sobre los resultados de cada programa en el pasado y los logros esperados de un determinado nivel de gastos. El presidente y su Departamento de Presupuesto modificarían esas demandas para adaptarlas al Presupuesto concidente con los propios objetivos programáticos. Posteriormente un solo Presupuesto ejecutivo sería enviado a un solo Comité de Asignaciones del Congreso y el Senado, junto con datos complementarios acerca de los logros y las previsiones del Departamento.

Sin embargo, en materia presupuestaria se han realizado al menos tres cambios fundamentales, cada uno de los cuales representa un paso hacia el control centralizado del Presupuesto por el Ejecutivo. El primer cambio fue la creación del Departamento de Presupuesto por la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1920 y la introducción del Presupuesto administrativo que coordina los gastos propuestos por el Ejecutivo. La coordinación de los gastos ejecutivos fue recomendada por Alexander Hamilton, el primer ministro de Hacienda, pero los ministerios y los departamentos ejecutivos trataron directamente y por separado con los comités del Congreso hasta 1920. En efecto, no existía un Presupuesto federal sino más bien una serie de -Presupuestos del Congreso- elaborados por determinados grupos de interés económicos y políticos reunidos en una proposición de ley presupuestaria que entonces firmaba el Presidente.

Dave Eakins ha demostrado que los orígenes del Presupuesto administrativo federal pueden encontrarse en el movimiento de reforma municipal que comenzó en la década de 1890 y que culminó en la década de 1920. Hacia 1890, como consecuencia de la inmigración y de la industrialización, un proletariado numeroso y creciente se apiñaba en los centros urbanos.

La clase trabajadora urbana estaba organizada por aparatos políticos que no eran de ningún modo modelos de democracia pero que cumplían sin embargo las promesas hechas al electorado. Los reformadores empresariales liberales (abogados, empresarios, profesionales, etc.) luchaban contra los aparatos corruptos y contra el sistema de distritos electorales y la representación de la clase trabajadora en las juntas escolares; en general, intentaban que el gobierno de la ciudad -el alcalde, o el Consejo Municipal, es decir, los administradores de la ciudad- tuvieran más autoridad. Fundada en 1905, la Oficina de Investigación Municipal de Nueva York propugnó una administración de la ciudad basada en comisiones, una alcaldía más poderosa y un Presupuesto centralizado. Durante las tres primeras décadas del siglo XX, la oficina exportó algunas de sus experiencias a otras ciudades y el movimiento de reforma municipal tuvo muchos éxitos. Luego los reformadores pasaron a considerar al Gobierno Federal. Una nueva organización, dominada por las grandes empresas y consciente de sus intereses de clase, el Instituto de Investigación Administrativa (que posteriormente se transformaría en el Instituto Brookings, fundado y dirigido por muchos de aquellos que habían participado en la reforma municipal) encabezó el intento de convencer a los empresarios al Congreso y al público de que un Presupuesto nacional resultaba indispensable para una administración nacional eficaz.

Se trataba de reorganizar y modernizar al Ejecutivo con el objeto de establecer un Presupuesto administrativo, que sirviera de instrumento básico para coordinar los comités del Congreso, que seguía a las exigencias de los intereses especiales dentro de las clases propietarias, se puede conceptualizar: El Presupuesto administrativo ha sido descrito como el instrumento de dirección y control por el Ejecutivo y el Congreso de las actividades financiadas con fondos federales, instrumento que una vez aprobado, se transforma en un medio de control para el Ejecutivo de los gastos de los distintos ministerios, departamentos y empresas gubernamentales. Aunque departamentos ejecutivos continuaron preparando sus propios Presupuestos, por la Ley de 1920 la responsabilidad pasó del Congreso al presidente, al cual se responsabilizó oficialmente de la iniciativa de un Presupuesto anual por medio de su nuevo organismo asesor, el Departamento del Presupuesto (actualmente Office of Management and Budget (Oficina de Administración y Presupuesto)).

El segundo paso importante hacia el dominio por parte del Ejecutivo y del capital consciente del Presupuesto nacional ha sido el cambio gradual desde Presupuestos por partida a Presupuestos por programas. Los Presupuestos por partida clasifican los gastos según los artículos que hay que adquirir, mientras que los Presupuestos por programas los clasifican según el rendimiento que será producido por un determinado programa, o según servicios que se suministrarán.

El Presupuesto por programas es una técnica para dirigir el conjunto de la economía y centralizar la distribución de los recursos del Presupuesto, así como para aliviar la crisis fiscal. A partir de 1961, el Presupuesto por programas fue introducido en el Ministerio de Defensa como parte de una técnica más elaborada: el Programa Performance Budgeting Systems (PPBS) (Sistema de Planificación del Presupuesto). La combinación del Presupuesto por programas con el cálculo detallado de los costos y de la eficacia en la gestión (la eficacia en la gestión del Presupuesto fue introducida por primera vez en 1951), el PPBS permite basar las decisiones respecto a los gastos en comparaciones de los costos y de la eficacia de los modos alternativos de conseguir los objetivos de la política pública.

El Presupuesto ha contenido los primeros análisis de gastos e ingresos en términos de contabilidad nacional. Ya en 1947 al CED (Comisión de Desarrollo Económico) recomendaba la adopción de un Presupuesto consolidado en efectivo como una guía para la política y la planificación fiscal. Pero el Presupuesto de la renta nacional introducido en 1963 es un instrumento de medida más exacto del impacto del gasto federal sobre la actividad económica general, ya que excluye las transacciones crediticias puramente financieras y registra los gastos y los ingresos en el momento en que producen efectos económicos en lugar de hacerlo cuando tienen lugar los cobros y los pagos en efectivo. Reconoce explícitamente la relación orgánica entre el Presupuesto y el sector privado, y representa un instrumento fundamental de toda la planificación fiscal. En 1967, una comisión presidencial recomendó la adopción del concepto presupuestario unificado a fin de eliminar la confusión que había surgido a partir del uso simultáneo del Presupuesto administrativo, el Presupuesto consolidado en efectivo (que incluía fondos fiduciarios) y el Presupuesto de la renta nacional. En 1968 se establece un control de las inversiones extranjeras ya que estas fugas se reflejan en la crisis presupuestal .¹⁰

¹⁰ Friedman O. Jaimos, Op. cit. en la página 175 se señala: El 1o. de enero de 1968, el presidente Johnson creó por orden ejecutiva un programa federal de controles obligatorios para limitar la cantidad de inversiones en el extranjero que los ciudadanos y hombres de negocio de los Estados Unidos estarían obligados a hacer cada año. Esta orden, basada en las facultades dadas al Presidente por la sección 5b de la Ley

Y en 1972, la planificación fiscal alcanzó un nuevo punto culminante con la adopción del Presupuesto de pleno empleo, una guía para el gasto federal basada no en los ingresos recaudados sino en los ingresos que una economía de pleno empleo permitiría recaudar.

Hemos considerado necesario incluir el Presupuesto Base Cero, el cual es consecuencia de las técnicas presupuestales antes indicadas en esta doctrina.

El Presupuesto Base Cero (ZBB) fue concebido para la industria privada hacia finales del año 1969, emergiendo de la necesidad planteada por la Dirección de la empresa norteamericana Texas Instruments a fin de examinar y reducir los gastos fijos (indirectos), mecanismos para asignar los recursos a través de un proceso que exige una completa revisión de los programas en marcha, así como de los nuevos e incluso de los de mayor prioridad. Por otra parte, se instruye al Congreso a realizar exámenes sistemáticos en períodos regulares, sobre las autorizaciones presupuestarias financiadas con impuestos y la decisión sobre si debían o no abandonarse algunos programas prioritarios.¹¹

de Comercio donde, delegaba a la Secretaría de Comercio la autoridad de administrar el programa con el objeto de "fortalecer la posición de la balanza de pagos de los Estados Unidos durante esa emergencia nacional, es decir, la emergencia nacional declarada por el Presidente Truman en 1950 durante la Guerra de Corea y que aún sigue en vigor 18 años después. El mismo día, el Secretario de Comercio anunció que había creado la Oficina de Inversiones Extranjeras Directas (OFDI) y que le había subdelegado la autoridad de administrar el Programa de Inversiones Extranjeras Directas. El programa nació de la convicción de que el caótico déficit de la balanza internacional de pagos de los Estados Unidos amenazaba la liquidez de la nación y había que hacerle frente.

¹¹ En diciembre de 1976 la Ley de la Reforma del Gasto y de la Economía Pública de los EE.UU. estableció que el Congreso Norteamericano debía revisar y evaluar con base cero las autorizaciones de los programas y acciones con incidencias presupuestarias en un marco de 5 años, pretendiendo con ello lograr reducir el Gasto Público en los años siguientes. Por otra parte, cabe mencionar, que el Presupuesto de ese país para 1979 aprobado por el Congreso, siguió en líneas generales las recomendaciones del Presidente Carter reduciendo 12,000 millones de dólares respecto al proyecto aprobado para 1978. En 1980 la reducción que se observa fue menor y en 1981 en el Gobierno de Ronald Reagan se reducen 3,000 millones de dólares.

Por otra parte, el Grupo Legislador rechazó la solicitud de la Casa Blanca para la asignación de una partida de 304 millones de dólares en el Presupuesto de 1992 para la disminución de la deuda de las naciones latinoamericanas y del Caribe y solo admitió una partida de 65 millones para ese fin. La iniciativa para las Américas prevé la disminución de la deuda bilateral estadounidense con las naciones de la región. La propuesta del Subcomité será considerada por el Comité de Asignaciones y luego en el pleno de la Cámara de Representantes, dentro del proceso de elaboración del Presupuesto fiscal para 1992 que debe entrar en vigencia el 1.º de octubre.

El comentario de Peter Pyhrr precisamente respecto a esa revisión completa de programas, esto es, la base cero, es que: "Por lo común, los funcionarios encargados de un programa establecido deben justificar únicamente los aumentos que deseen obtener sobre los fondos asignados el año anterior; en otras palabras, los gastos cubiertos por dicha asignación se consideran como necesarios y no se analizan debidamente. No obstante es obvio que se lograrían grandes ahorros si cada Departamento elaborara su Presupuesto anual como si los programas a su cargo fuesen totalmente nuevos." ¹²

Anteriormente los Presupuestos de tipo incremental habían puesto énfasis en el costo estándar de la materia prima y la mano de obra directas y se dejaban los costos indirectos con un tratamiento global, pero a medida que el proceso de industrialización fue avanzando dió como resultado una mayor participación de los gastos indirectos a través de mantenimientos reparaciones, ingeniería, diseño, etc., situación que propició el desarrollo de otros Sistemas de Planeación y Presupuestación. Uno de ellos es el ZBB que está dedicado exclusivamente a este tipo de gastos, lo cual implica que en una empresa no pueda utilizarse en todo el proceso de presupuestación, ya que los gastos directos o variables son presupuestados por medio de procedimientos, como ya se dijo, de costos estandarizados, no así en el Gobierno cuya naturaleza de actividades y funciones de tipo social permite utilizar el proceso Base Cero en la formulación de casi todo el Presupuesto.

En esta empresa, se dieron motivaciones muy especiales que adicionadas a la expectativa de reducir gastos, condujeron a Peter A. Pyhr, integrante de la división de asesoría e investigación de Texas Instruments, a desarrollar la metodología de Planeación y Presupuesto, que se le dió en llamar Presupuesto Base Cero. ¹³

Cabe señalar que con anterioridad se hizo un intento formal (tal vez el único de que se tenga noticia) para elaborar un Presupuesto de tipo Base Cero en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, pero

¹² Pyhr, A., Peter. Presupuesto Base Cero. Método Práctico para Evaluar Gastos, Editorial Limusa, México 1985. pág. 1.

¹³ Peter A. Pyhr fue miembro del equipo que inició exitosamente el concepto de Base Cero y lo ubicó en un esquema existente de Presupuestación en la Texas Instruments.- Nota de Storich J., Paul. Base Cero Planeación y Presupuesto. Editorial Trillas, México 1981, página 9.

no coincidía con el nuevo concepto, metodología y filosofía que se acababa de poner en marcha con mucho éxito dentro de las industrias.

No fue sino hasta el año de 1972, siendo gobernador del Estado de Georgia el Sr. James Carter y conociendo precisamente a través del propio Pyhr (considerado prácticamente el creador de ésta nueva técnica) los resultados positivos obtenidos en empresas privadas, que decidió implantar el sistema en por lo menos 65 organismos de su Estado en las áreas de Salubridad, Educación, Carreteras, Agricultura, Caza, Pesca y Seguridad Pública.

En los años siguientes el Sistema fue adoptado por varias empresas e instituciones gubernamentales de los EE.UU.¹⁴ aunque en parte influenciados por el matiz que sobre este tópico ya promulgaba el entonces candidato a la Presidencia precisamente el propio James Carter, de implantar el Sistema en todo el Gobierno¹⁵ dadas las amplias experiencias obtenidas en el Estado de Georgia. Inmediatamente después de su toma de posesión en el año de 1977 Carter pide a los responsables de las Dependencias elaborar un Presupuesto utilizando el método, para ser aplicado más solidariamente en 1979; no obstante cuando J. Carter asume el poder alrededor de 11 Estados ya usaban el ZBB.

Hemos incluido en esta doctrina, los últimos acontecimientos presupuestales deficitarios, los cuales se manifiestan en la crisis bancaria que incrementan el saldo negativo, y cuyo costo por parte del Gobierno para recortarlo será de 14,400 millones de dolares, asimismo la economía tendrá una ligera recuperación, asegura el Gobierno de Washington.

David Wesseb de A.P. Dow Jones, señala: "La Oficina Presupuestaria de la Casa Blanca prevé que el déficit federal de Estados Unidos para el año fiscal de 1992, a partir del 1o. de octubre, alcance, casi 70

¹⁴ Para una mayor explicación de este Gobierno, ver González Beaufgard, la Administración Pública Norteamericana, Origen Crítico y Crisis. Ed. Fontamara Núm. 35. México 1987.

¹⁵ Connor O'James, Op.cit. p.109. Señala que: "El Presupuesto Federal está estrechamente conectado con movimientos económicos generales. A su vez las condiciones económicas generales están parcialmente determinadas por el Presupuesto Federal (a través de los cambios en la presión fiscal y en el nivel de gastos). Como que los gastos y los impuestos han crecido en términos absolutos y relativos, el Ejecutivo el único poder estructuralmente capaz de realizar una planeación fiscal, ha debido tomar en consideración los movimientos en los dos sentidos entre la imposición tributaria y el gasto total, por un lado, y el empleo, la renta y la producción total, por otro. Esto ha exigido un control aún mayor por parte del Ejecutivo de las finanzas del Estado y hacia la centralización de la autoridad, respecto al Presupuesto."

millones más en comparación con las proyecciones de hace apenas seis meses, informó hoy The Wall Street Journal.

Los nuevos cálculos, como se tiene previsto, ubican el déficit fiscal de 1991 en el orden de 282,200 millones de dólares casi 36,000 millones menos en comparación con lo pronosticado durante febrero pero todavía un nivel sin precedente. Las contribuciones de los gobiernos extranjeros para el costo de la operación Tormenta del Desierto, así como los atrasos en el gasto de recursos para el programa de "limpieza" del sector de bancos de ahorro, son en gran medida responsables.

Sin embargo, el director del Presupuesto Richard Darman, insistió en que el pacto de reducción deficitaria que él ayudó a negociar durante el año pasado, sigue siendo un éxito. "Las reformas presupuestarias aprobadas durante 1990 funcionan", señaló en su discurso de introducción de los pronósticos corregidos. "Los cambios importantes en los cálculos fueron en áreas que están exentas de la nueva disciplina presupuestaria (aseguración de depósitos, Tormenta del Desierto y los nuevos cálculos técnicos). En conjunto, el gobierno prevé actualmente gastar 28,000 millones de dólares menos en los gastos de aseguración de bancos de ahorro durante 1991 en comparación con lo que pronosticó durante febrero y 29,900 millones más durante 1992. ¹⁶

Debido a la nueva ley presupuestaria, el mayor déficit no obligará la toma de ninguna medida en el Congreso. En años recientes, dicho incremento considerable en el pronóstico del déficit habría desencadenado reducciones del gasto automáticas sin acciones del Congreso. Empero, los pronósticos del déficit son ahora irrelevantes, remplazados por topes fijos sobre el gasto y otros mecanismos.

También contribuyen al pronóstico del déficit las correcciones a la baja en los cálculos del Tesoro sobre recepciones tributarias, particularmente en los impuestos de nóminas y sobre la renta individuales.

¹⁶ Periódico Excelsior, "Sección Financiera", 17 de julio, 1991 Artículo titulado: "Se elevará el déficit presupuestal de Estados Unidos. Páginas 1 y 14.

1.6 DOCTRINA DE LA UNION DE REPUBLICAS SOVIETICAS SOCIALISTAS

Los países de planificación socialista definieron hasta 1931 el papel del Presupuesto ¹⁷, año en que la U.R.S.S. estableció por primera vez el plan financiero que no habría de entrar en vigor sino lentamente en años sucesivos.

Esto no quiere decir que el Presupuesto no existiese con anterioridad sino que no cumplía con las funciones que actualmente se le asignan en una economía de planificación central. El rasgo más acusado del Presupuesto en una economía centralmente planificada es la de su completo servicio a los propósitos del plan. El Presupuesto es una pieza dentro del proceso de planificación al que sirve.

El primer y fundamental principio del Presupuesto dentro de la planificación socialista es el de la conformidad del Presupuesto del Estado con el plan económico. La estructura del Presupuesto y el propio ciclo presupuestario se determinan con arreglo a este principio. El segundo principio es el de conformidad del Presupuesto con la organización del Estado. Este principio se traduce en la vida presupuestaria en el hecho de que el Presupuesto se forma por la agregación de todos los Presupuestos de las entidades menores. La dualidad vigente en las economías capitalistas de mercado entre Presupuesto estatal y local no existe en una economía de planificación central. Cada unidad local tiene su Presupuesto pero éste se integra en el Presupuesto General. El tercer principio al que se ajusta el Presupuesto dentro de un país planificado centralmente es el de universalidad y unidad de gestión. El Presupuesto es un instrumento básico para la distribución de la renta y para tratar de acomodar su destino a las directrices del plan. De aquí que la mayor parte de los sujetos económicos guarden una relación con este único Presupuesto del que el país dispone, y que, además, esta relación sea mucho más intensa e importante tanto en lo que respecta a la imposición como en lo que se refiere al gasto público, en especial al llamado sector socialista, es decir, el formado por las empresas, posee unas vinculaciones con el Presupuesto de una intensidad e importancia que no admiten paralelo con las existentes en el sistema de economía de mercado.

¹⁷ Define al Presupuesto Estatal en la forma principal de formación y manejo planificado del fondo centralizado de recursos monetarios, con el fin de ampliar la producción socialista y de satisfacer las crecientes demandas de toda la sociedad.

Estas relaciones son de una importancia decisiva para comprender los servicios que a la planificación económica centralizada presta el Presupuesto con el propósito último de desarrollar la economía. Por lo que respecta a los rasgos más destacados del Presupuesto, deben enunciarse los siguientes:

- La preparación del Presupuesto se realiza sobre la base de los objetivos claves del plan anual (los planes anuales se inscriben dentro de una planificación plurianual, (5-7 años). Estos objetivos se concretan en unas directrices que recibidas por la autoridad financiera (Ministro de Hacienda) se transmiten en dos direcciones diversas: territorial y sectorial.
- El proyecto final del Presupuesto recoge de una parte los proyectos redactados según las directrices iniciales por las haciendas locales y de otra las estimaciones que las empresas y los departamentos de la administración realizan de sus necesidades.
- La estimación de los ingresos corre a cargo de la autoridad financiera (Ministro de Hacienda).
- El proyecto es ultimado conjuntamente por el organismo rector de la planificación (Gosplan) y el Ministerio de Hacienda.
- El proyecto así elaborado se somete a la aprobación del Ejecutivo (Consejo de Ministros) quien realiza los ajustes que se considera necesarios en el proyecto final, el cual tras de su aprobación se presenta por el Ministro de Hacienda al Legislativo.
- El examen del Presupuesto se realiza dentro del Legislativo por el sistema de comisiones. La más importante es la comisión del Presupuesto y del plan económico que reúne los trabajos de las comisiones especializadas (industria, comercio, enseñanza, etc.) y propone las modificaciones que estime necesarias en un informe general que conjuntamente con el informe del Ministro de Hacienda orientan el examen y discusión del pleno del Legislativo (Soviet Supremo) sobre el Presupuesto.
- Tras de la aprobación comienza la ejecución del Presupuesto que se encomienda a la administración pública. Constituye un rasgo interesante de esta fase el principio de separación entre ordenadores y contables.

La realización de un gasto público exige detentar el poder correspondiente para ordenarlo. A este efecto se regula pormenorizadamente las atribuciones de cada nivel del Ejecutivo. Para que estas órdenes puedan ser atendidas, el Ministerio de Hacienda abre los correspondientes créditos en la banca central del Estado. Las funciones de tesorería y contabilidad se efectúan por la banca central del Estado, hecho que constituye un rasgo muy peculiar de las haciendas socialistas.

La intervención y el control presupuestarios tienen gran importancia dentro de una economía socialista y se desenvuelven a cuatro niveles distintos. En el seno de toda unidad de producción (empresa) o administrativa existe un contable general independiente del director en lo que respecta a las funciones de

intervención y control. Dentro de cada órgano superior de la administración existe un cuerpo de control financiero.

En el Ministerio de Hacienda existe la inspección de hacienda a quien compete la verificación y comprobación de las operaciones de gasto e ingreso. Finalmente puede existir el Ministerio de Control del Estado que es un órgano de gobierno con amplias facultades para intervenir la ejecución de las decisiones del Estado y tratar de oponerse al crecimiento de la burocracia. Extiende, pues, su influencia en un campo amplísimo dentro del cual se encuadra el quehacer financiero. Otros países socialistas han preferido a esta última forma de control la ejercida mediante el Tribunal Supremo de Control, colocado bajo la autoridad inmediata del Legislativo y dirigido a vigilar la actividad administrativa, económica, financiera y de organización.

"La igualdad jurídica de los soviéticos, establecida en la Constitución de la U.R.S.S. incluye la igualdad de todos ante el tribunal, el igual derecho a interponer un recurso para defender sus legítimos intereses. Concretamente, los soviéticos tienen derecho a la defensa judicial frente a todo atentado contra su vida, su integridad física, sus bienes, su libertad personal, y su honra y dignidad. Al tribunal le incumbe defender el derecho al trabajo garantizado a los ciudadanos, el derecho a su protección y remuneración equitativa, el derecho a vivienda, inviolabilidad de la correspondencia y la conversación telefónica a la libertad de conciencia y otros derechos y libertades." ¹⁸

Por la importancia de la temática, consideramos incluir algunas notas relevantes de la ponencia que aborda nuestro objeto de estudio en la economía de la U.R.S.S.

El pasado mes de octubre de 1988, durante los días 25 al 29 se celebró la Conferencia Internacional "La Perestroika; ¿A dónde va la Unión Soviética?", en la ciudad de Barcelona, organizada por la Fundación Pablo Iglesias, el Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona y el Institut d'Humanitats y la Universidad Internacional Méndez Pelayo, en donde Nikolai Shmeliov aborda la temática: La Perestroika de la Economía en la U.R.S.S. ¹⁹ ". A fin de cuentas se valora en alto grado las

¹⁸ Connor O'James, *Ob. cit.* página 5

¹⁹ Claudín Fernando (compilador). *La Perestroika, ¿A dónde va la Unión Soviética?*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid. 1989. Páginas 101-105

posturas de los financieros, gente en principio cualificada, pero, como los pastores alemanes, acostumbrados a buscar dinero para el Presupuesto, en donde se pueda y en donde no se pueda sin pensar en las consecuencias. En la Conferencia del Partido se ofrecieron garantías de que si la reforma de los precios se realiza, será sin pérdidas para la población a la que se compensará plenamente. Se dijo en los altos niveles y por lo tanto, marca unos límites, algo que solamente producirá dolor de cabeza a los dirigentes. Esta es también una tendencia positiva que se quiere destacar.

Y ahora, lo mas difícil en la economía. En primer lugar, la monstruosa inercia del sistema que se creó y mantuvo durante 60 años, desde el año 1929. Un sistema que vive su propia vida y que tiene ya sus tradiciones profundamente enraizadas, que incluso independientemente de quien lo dirija, buenos o malos cuadros, es indiferente, tiene su propia lógica. Detenerlo de inmediato es tan imposible como detener un automóvil en movimiento. Lo más doloroso de este sistema es que está orientado hacia el crecimiento cuantitativo sin que se plantee la cuestión de si es necesario congelarlo o no. Prácticamente, solo se ha empezado a hablar de esto hace año y medio.

Antes, algunos lo hacían, pero de una forma no muy decidida, ahora se convierte en una idea cada vez más extendida y aceptada, incluso entre los dirigentes. Actualmente, no sólo no necesitamos altos ritmos de crecimiento, sino que no necesitamos ningún ritmo de crecimiento. Solo necesitan crecimiento los sectores de alta tecnología, de electrónica, etc. Pero esto no es mucho: en los EE.UU. la alta tecnología ocupa sólo el 8%, lo demás es normal. En ningún otro sector se necesita ese crecimiento y, cuando algunos profesionales occidentales que se dedican a estudiarlos comienzan a suspirar por las caídas de los ritmos de crecimiento, se podría contestarles: "afortunadamente se produce por fin una caída del ritmo de crecimiento". Es un signo de curación y no de enfermedad en la economía.

Se desea explicar un ejemplo que a los especialistas les ayudará a comprender la situación. Se produjeron 800 millones de pares de zapatos al año. Ni un solo país en el mundo produce tanto calzado, ni en cantidad ni por persona. Al mismo tiempo en la U.R.S.S. es un problema comprar calzado. No se necesita más sino menos calzado, pero necesitan otro tipo de calidad que no se acumule en los almacenes o que no sea robado. Lo mismo se puede aplicar a la metalurgia, al acero, a los tractores, a los contenedores, a todo. No se necesita más ese ritmo, pero la propia inercia del movimiento, el propio XII Plan quinquenal planteó, partiendo de la dinámica interior del sistema administrativo, unos objetivos a los

que no se atrevió a renunciar la Conferencia del Partido. Hubo conversaciones, alusiones, pero nadie se atrevió a decir: no hay que cumplir con el XII quinquenio. De ahí que ese conflicto entre la perestroika y la aceleración, del que ya habló Alec Nove, sea tan real. Es imposible acelerarse y transformarse al mismo tiempo y sin embargo, eso es desgraciadamente lo que se está haciendo.

El segundo momento que también es de que todo va con dificultad, con una gran lucha política, es el referente al campo. Con todos los problemas agrarios que las ideas progresistas conllevan, nadie, a nivel dirigente, se ha decidido a reconocer que es imprescindible renunciar a los suministros obligatorios del campo. Tienen miedo y su temor es comprensible. Sea como sea, este suministro supone por lo menos un mínimo de abastecimiento en la ciudad y si se renuncia a ello, se corre el riesgo de que de pronto no haya nada en las tiendas. Estamos seguros de que no va a cambiar nada, porque ¿a dónde iría toda esa producción? No puede ir más que a las manos del único comprador mayorista, que es el Estado. Por supuesto que una parte irá a los mercados, pero de todas formas se quedará en el país. A pesar de todo, decidirse sobre esto es muy difícil.

El tercer momento difícil podría haberse previsto, pero no se estaba preparado para ello. Todos, cuando se habla de oposición a la perestroika, se refieren a un nivel de directivos bastante importante: burocracia del partido, burocracia estatal... Inesperadamente la oposición más importante ha resultado estar no en este nivel sino en un nivel bajo. Por ejemplo, si se compara con una aldea, no son los del Obkom (Comité provincial) los que se oponen, sino los burócratas del nivel aldeano más bajo, vigilantes profesionales que en el país existen del orden de 3 millones de los 20 que trabajan en el campo. Estos son los que se oponen, y por desgracia, no se ha valorado hasta qué punto se encuentran profundamente arraigadas las ideas igualitarias en la pobreza, hasta qué punto se han introducido en el alma del hombre. Y esta lucha feroz que llega hasta la espuma en la boca por las cooperativas muestra cuál es la realidad con la que se tiene que luchar.

El cuarto momento importante consiste en que ahora les toca pagar por los errores que ya se han cometido en el corto período de la perestroika. Y pagar por ellos es duro. Déficit en el Presupuesto. En fin, este es un problema bastante extendido en el mundo, pero en la U.R.S.S. se caracteriza por ir siempre acompañado de un desequilibrio en el mercado; siempre hubo más dinero que objetos de consumo. Estos dos fenómenos, el del déficit presupuestario y el del desequilibrio en el mercado se agudizaron

mucho durante los últimos tres años. Mucho e inesperadamente, y además, se ha buscado por sí mismo.

En principio ha habido tres factores importantes que se han añadido a la tradicional inflación, no demasiado grande, que siempre existió. El primero pone en evidencia que no es el sistema más racional e inteligente el que subvenciona a la agricultura. En principio las dotaciones para la agricultura han aumentado tanto durante los últimos años que está claro que avanzan por un camino muy extraño. Por ejemplo, que alguien trabaja muy bien (un koljós) y su vecino muy mal, pero a él por el kilo de trigo le pagan un rublo y al vecino dos. Esto que no entra mucho en una cabeza normal es lo que conforma la realidad. Este primer factor aceleró la máquina de imprimir billetes.

El segundo factor sería la torpe campaña antialcohólica que se inició en el país. No hay duda que el pueblo se estaba echando a perder y que era necesario hacer algo. Pero al intentar realizar esta campaña tan aceleradamente, en sólo tres años, se le ha quitado al Presupuesto del Estado una fuente colosal de dinero para dárselo a los que destilan el alcohol en casa sin conseguir que disminuya ni un gramo de consumo. Ahora no se consume el vodka oficial, sino el ilegal, y además toda una nueva variedad de bebidas. Esto ha provocado un déficit en el presupuesto que se intenta cubrir dándole a la manivela de dinero.

El tercer factor es más comprensible y perdonable. Se refiere a la caída de los precios mundiales del petróleo. En un primer momento se redujo la importación, pero no la del trigo ni la de las máquinas, sino que se decidió cortar con los productos de amplia utilización por parte de la población. Y este era uno de los factores más importantes del balance del Presupuesto. Pienso que para nadie es un secreto que el Estado tiene un beneficio sobre la importación de 1 000 ó 1 500%. Este beneficio se terminó y de ahí ese desequilibrio. A menudo se opina: En Moscú se está aún peor, en Moscú las tiendas están vacías. Sin embargo, esto no se debe a que se produzca menos. Si, hay que reconocer que de algunas cosas hay menos: agujas, hilo, frigoríficos, máquinas de lavar; pero es que esas cantidades locas de dinero que se han emitido y que el Presupuesto del Estado que no absorbió ahora están invadiendo el mercado. Así se explica el vacío existente en las tiendas y también el clima que predomina en la población.

1.7 DOCTRINA MEXICANA

Hemos considerado incluir algunos elementos doctrinales de autores mexicanos. La conceptualización de doctrina presupuestaria en uso por el Gobierno Federal no solo no está formalizada sino que reúne elementos y características de diferentes escuelas y épocas doctrinarias. La noción constitucional del Presupuesto remite a dos ordenamientos derivados pero distintos, cuya formación teórica e histórica muestra una disociación conceptual del Presupuesto de Egresos de la Federación y las leyes anuales de ingresos que autorizan el cobro de todas aquellas figuras tributarias que obran en otras leyes y disposiciones.

Esto no implica que no estén interrelacionados tanto los ingresos, vía las distintas fuentes del Presupuesto Federal, como los gastos expresados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta interrelación de los recursos del Estado se hace manifiesta en el ámbito más amplio de la economía pública y en la propia capacidad de cumplimiento de los planes y programas gubernamentales. Es, por lo tanto una de las principales dimensiones para medir la eficacia y eficiencia del sector público.

Incluiremos a algunos autores juristas mexicanos que se han avocado al estudio del Presupuesto Público Federal, así como una génesis sintetizada de los hechos relevantes presupuestales y el fundamento constitucional que lo hace legal.

Miguel Acosta Romero, al hablar de Presupuesto en la publicación denominada La Hacienda Pública Federal, determina que el Presupuesto constituye la totalidad del gasto del Gobierno y el dinero que es necesario para financiarlo.

Su opinión se asimila a la del Presupuesto en un sentido material, como ocurre en la Doctrina Francesa.

La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación del 31 de diciembre de 1935, en su artículo 15, al hablar del proyecto del Presupuesto, determinaba: "Para los efectos de esta Ley, el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, es el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de provisiones de Egresos." ²⁰ Aquí la concepción presupuestal es meramente formal.

Andrés Serra Rojas en su obra conceptualiza al Presupuesto: "Es un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas."²¹ Esta concepción, también formal se refiere más bien a las solemnidades de la autoridad de origen de la actividad presupuestal, que la función presupuestaria misma se asimila a la posición anglosajona.

Por otra parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Capítulo II, en su artículo 15, nos habla del Presupuesto de Egresos, diciendo que: "...será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año, a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos a cargo de las entidades que el propio Presupuesto señala." (D.O. de 31 de diciembre de 1976).²² Aquí nos encontramos nuevamente con una posición formalista y legalista.

El Presupuesto de Egresos de la Federación se legitima vía la aprobación de la Cámara de Diputados y se responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde su formulación hasta su ejecución, dicho Presupuesto se ha venido transformando en las últimas dos décadas, teniendo cada vez un mayor carácter económico y político que administrativo.

Se incluyen los principales artículos constitucionales, que se vinculan con la acción de los ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades al Poder Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal, manifestándose y fundamentándose en los artículos siguientes:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:... Fracción VII. para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto ; Fracción VIII. 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

²⁰ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México 1981, página 609.

²¹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 18a. Edición, México 1978, página 514.

²² *Ibidem*.

términos del artículo 29; Fracción XXXD. Para establecer contribuciones. Por otra parte, es importante integrar el inciso D-XXXD, que dice "Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social."

Comentarios al Art. 73 por el Maestro Enrique Sánchez Bringas.²⁵ **Materia tributaria.** Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes; y en el ámbito federal este artículo señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto (fracción VII). Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (Fracción XXXD). También en otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica, energía nuclear, etc. (Fracción X).

Materia económica. Dentro de este rubro encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: De control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económicos.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el presidente de la República contravendría los principios constitucionales (Fracción VIII).

El órgano Legislativo federal también está facultado para establecer la legislación que dé lugar al Banco de Emisión Único (Fracción X), a la Casa de Moneda (Fracción XVIII) y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la moneda extranjera (Fracción XVIII). En fin, en el ámbito de la rectoría y desarrollo económicos, las leyes que el Congreso está en posibilidad de expedir, se refieren a la planeación nacional del

desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), al abasto y control de áreas económicas (fracción XXIX-E), a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología (fracción XIX-Financiamiento). También tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los estados. (Fracción IX).

En lo que corresponde al Artículo 74, que dice: "...son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV. 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.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre, o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, por ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del exámen 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.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

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

Comentarios al Artículo 74 por el Prof. Manuel González Oropeza ²⁴ "...El Presupuesto es el primer paso de todo el proceso financiero constitucional, lo cual daría una preeminencia a la Cámara de Diputados sobre el propio Congreso, el cual expide la Ley de Ingresos, y frente al Poder Ejecutivo Federal. La obligatoriedad del Presupuesto de egresos de la Federación se determina en el artículo 126 constitucional. El Presupuesto de egresos es la relación de los gastos que anualmente erogarán los poderes de la Federación. La formulación del proyecto de Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, el cual deberá presentarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior o, en caso de la renovación del Ejecutivo, hasta el 15 de diciembre.

Una vez ejercido el Presupuesto, la cuenta pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días de junio.

La Oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda procederá a la revisión de la cuenta pública y, al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o, en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados.

La función revisora de la cuenta pública es, sin lugar a dudas, una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión en general. Ante la decadencia de las tareas legislativas del Congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo. Controlar y no legislar es la tarea fundamental de las cámaras: los informes de los secretarios de Estado y jefes de departamento, el informe presidencial, la revisión del funcionamiento de los organismos del sector paraestatal, el análisis de la política exterior por el Senado y la revisión de la cuenta pública deben ser las facultades más importantes.

Cualquier irregularidad en la cuenta pública es causal de responsabilidad. Por ello, la reforma a la fracción IV, del 28 de diciembre de 1982, que consiste en el antiguo procedimiento de desafuero, ahora denominado requisito de procedibilidad.

No obstante, la última relación entre los delitos patrimoniales que pueden surgir de la revisión de la cuenta pública y el requisito de procedibilidad debiera separarse de la fracción IV este requisito y constituir una sola fracción pues constituye todo el procedimiento penal de todos los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

²⁴ Constitución Política de los Estados Idem. Págs. 176 y 177

Quando algún servidor público comete un delito y la denuncia procede, el Ministerio Público puede investigar, pero, antes de llegar a consignar, debe solicitarse el desafuero.

Artículo 75. "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y, en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo."

Los siguientes comentarios a este artículo constitucional los hace el jurista Federico Quintana Aceves: ²⁵

A diferencia de otros, el artículo 75 no tiene antecedente en la Constitución de 1857, del cual hubiere sido tomado. En la sesión de once de enero de 1917, en la cual se aprobó el artículo 75 de la Constitución vigente al referirse a este precepto tan sólo se dijo que "...complementa las disposiciones sobre Presupuestos..." El texto original no ha sido reformado. Son varios los artículos constitucionales que regulan las facultades presupuestarias. Así el artículo 73 fracciones VII y XXIV y el 74 fracción IV de la Constitución federal, facultan al Congreso y a la Cámara de Diputados para legislar en materia presupuestaria.

El artículo 75 constitucional establece a cargo de la Cámara de Diputados una conducta de hacer, consistente en señalar en el Presupuesto de egresos (que conforme al artículo 74 fracción IV constitucional le compete examinar, discutir y aprobar anualmente) la retribución que corresponda a un empleo establecido legalmente.

Este precepto busca, sin duda, dar eficacia a la fracción IV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que dispone que los salarios serán fijados en los Presupuestos respectivos; así como a la fracción XI del artículo 73 del pacto federal, que faculta al Congreso para crear empleos públicos señalándoles sus remuneraciones.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976; y su reglamento publicado el 18 de noviembre de 1981, en su diario, establecen la forma, términos y contenido del Presupuesto de Egresos, detallando inclusive todo lo relativo al pago de salarios a los servidores públicos.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, I.L.J. México 1985. pág. 178 y 179.

Por tanto, mantener un orden y control del gasto público, es la razón por la cual la parte relativa al pago de retribuciones en favor de quienes desempeñan un empleo previsto legalmente, debe quedar señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es por esto que previamente que el gobierno federal prevé realizar en un año, la Cámara de Diputados debe discutir primero "las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos..." tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Estas fracciones son aquellas que la fracción IV del artículo 31 constitucional impone al contribuyente el deber de cubrir las a la Federación, estados y municipios donde resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; es decir, las contribuciones no deben ser ruinosas, excesivas, ni inequitativas pues de serlo serían inconstitucionales.

El texto del artículo 75 constitucional permite apreciar, a primera vista, que amén de constreñir a la Cámara de Diputados a señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, cuando apruebe el Presupuesto de Egresos; a la vez busca garantizar el derecho de percibir una retribución a quien desempeñe un empleo previsto legalmente; de suerte que esta retribución deberá pagarse aun cuando la Cámara de Diputados hubiere omitido señalarla al aprobar dicho Presupuesto. Y no podría ser de otra manera, cuando el espíritu que orientó al constituyente de 1917 no fue otro que el de abrir paso a una serie de garantías mínimas en favor del trabajador, para evitar que subsistieran las situaciones injustas e inhumanas entonces prevaletientes que fueron algunas de las causas del movimiento armado de 1910; garantías dentro de las cuales está la protección al salario que es lo que reitera el artículo 75 que se comenta. En esa perspectiva, el trabajador del gobierno federal no podía quedar fuera de ese marco de garantías y a ello obedece que el artículo 75 que nos ocupa señale que deberá cubrirse una retribución a quien desempeñe un empleo previsto legalmente, a pesar de que la Cámara de Diputados no la hubiere señalado al aprobar el Presupuesto de egresos; lo cual valga decirlo, podría ser algo voluntario o involuntario pero siempre en detrimento del derecho legítimo del empleado de percibir una retribución por su trabajo. Desde luego que es evidente que el Constituyente echó mano de la teoría de la ficción al establecer la presunción de que "...se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo..", en el supuesto que la Cámara de Diputados no hubiere señalado dicha retribución al empleo de que se trate.

Sin embargo, no obstante ser positivo el establecimiento de esta presunción legal, como norma de solución, el artículo 75 constitucional no parece prever si la retribución debe pagarse a pesar de no estar señalada ni en el Presupuesto de egresos anterior ni en la ley que hubiere creado el empleo respectivo, lo cual, en caso de presentarse, tendría que resolverse en favor y beneficio del trabajador, aún cuando éste sea de confianza, precisamente porque

de esa manera se estaría siendo fiel al espíritu y texto de las fracciones IV y XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Se trata pues, de un precepto constitucional que tutela dos situaciones, la primera encaminada a mantener un control y orden en el manejo del gasto público por concepto de retribuciones que se cubran a los servidores públicos, al exigirse a la Cámara de Diputados que señale dicha retribución al aprobar anualmente el Presupuesto de egresos; y proteger al servidor público que desempeñe un empleo creado legalmente, de percibir la retribución correspondiente, aun cuando la Cámara de Diputados no hubiere cumplido el deber de señalar el monto de dicha retribución.

Como en la sesión del Constituyente en que se aprobó este artículo solo se indicó que complementa las disposiciones sobre Presupuestos, el sentido y alcance de este precepto no debe ser otro que el de perseguir en verdadero orden del gasto público, procurando que se prevean y se conozcan las necesidades presupuestarias que deben satisfacerse anualmente, para así, dar tranquilidad y seguridad jurídica al servidor público que está desempeñando un empleo establecido por la ley. De esa manera se procura dar vigencia a los principios de la eficiencia y eficacia dentro de la administración pública federal, evitando que exista imprevisión en este renglón del gasto público y que se dé trato desigual a los servidores que desempeñen un mismo tipo de empleo. Desde otro punto de vista, el artículo 75 constitucional, además de tener un carácter tutivo en favor del servidor público, constituye claramente una norma que soporta y da coherencia a una sana administración pública federal, al exigir que sea periódico el señalamiento de la distribución que corresponde a un empleo establecido por la ley; anualidad que, por lo demás, obedece a que tanto el Presupuesto de egresos cuanto la Ley de Ingresos de la Federación tienen vigencia anual, lo que, por otro lado permite y facilita que el control del gasto público se haga también anualmente y, así, la Cámara de Diputados revise la cuenta pública del año anterior en uso de la facultad que le concede la fracción IV del artículo 74 constitucional. Otra cuestión que sigue el artículo 75 que nos ocupa, es la relativa a la responsabilidad en que, en su caso, incurre la Cámara de Diputados al omitir señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, pues evidentemente que se trataría de una violación a la Constitución federal y, por ende, podría considerarse que debe aplicarse el Título Cuarto de ésta. Este título alude, entre otras, a la responsabilidad de diputados federales, por lo que si el Presupuesto de egresos debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, el punto es si dicha responsabilidad es imputable únicamente a los diputados integrantes de la comisión que formuló y aprobó el dictamen sobre el proyecto de Presupuesto de egresos, en caso de haberlo; o bien, si es atribuible a todos los diputados que dieron su voto aprobatorio, incluyendo a los ausentes sin autorización de la propia Cámara. En todo caso, lo incontrovertible jurídicamente es que dicha conducta de omisión en que incurre la Cámara de Diputados, entraña una responsabilidad que tiene prevista la sanción correspondiente.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Comentario por el Lic. Federico Quintana Aceves ²⁶

Los antecedentes de este artículo se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812; siendo el más directo el artículo 118 de la Constitución de 1857. El texto actual es el mismo que se aprobó en la sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, sin discusión, y por unanimidad de 154 votos.

Este artículo contiene sin duda una disposición que garantiza el manejo y ejercicio correcto y objetivo del gasto público en el orden federal. Estrechamente relacionado con el gasto público, está el Presupuesto anual de egresos, cuya discusión y aprobación corresponde a la Cámara de Diputados en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional, como una facultad exclusiva.

Aunque sobre el Presupuesto, sus orígenes y finalidades existen múltiples opiniones, según el punto de vista desde el que sea analizado, lo cierto es que la idea del Presupuesto surgió como una medida de solución para limitar el poder del rey por parte del Parlamento, al lograrse que éste aprobara previamente los gastos que el rey debía realizar. Con el transcurso del tiempo el Presupuesto ha llegado a ser una herramienta de trabajo en los tres niveles del gobierno mexicano, precisamente para lograr no solo el control, sino racionalidad y eficiencia en el gasto público; objetivos éstos cuya consecución refleja la correcta ejecución del Presupuesto.

El Presupuesto como documento, contiene una relación de conceptos y cantidades que se estima erogar en un ejercicio fiscal, la cual constituye lo que se conoce como gasto público. Así contiene un apartado para cada uno de los tres poderes de la Unión, otro para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, otro más para la deuda pública y otro, para desarrollo regional y participaciones a estados y municipios. Además señala los medios de control para el ejercicio del Presupuesto, condicionando la ministración de fondos a la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es por otro lado, la encargada de aprobar los calendarios de pagos de las dependencias y entidades señaladas en el Presupuesto. Este, a su vez, establece las medidas para el ejercicio del gasto de inversiones públicas; así como los criterios que deberán observarse en las erogaciones por concepto de subsidios, y por último, en el propio documento se faculta al Ejecutivo federal para efectuar los trasposos y transferencias que resulten procedentes, respecto a las dependencias y ramos correspondientes como consecuencia de las adecuaciones a la organización y funcionamiento de la

administración pública federal centralizada que apruebe el Congreso de la Unión; agregándose que del ejercicio de esta facultad el Ejecutivo federal informará al rendir la cuenta anual de la hacienda pública federal.

Es importante destacar que en el Presupuesto de egresos de 1985, expresamente se estableció una previsión que sólo se podrá ejercer para atender efectos de los incrementos de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y otras contingencias. Se agregó que el ejercicio de dicha previsión estará sujeto a la disponibilidad de recursos financieros no inflacionarios. La Secretaría de Programación y Presupuesto debe informar trimestralmente del manejo que haga de dicha previsión y en la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente a 1985.

La Ley General de Deuda Pública también está vinculada con la ejecución y correcto manejo del Presupuesto de egresos, ya que, entre sus disposiciones está el artículo 17, que obliga al Ejecutivo federal y sus dependencias a que sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esbozando el contenido y razón de ser del Presupuesto, se entiende la importancia de su exigencia como instrumento necesario para garantizar el manejo del gasto público, al grado que el artículo 126 constitucional prohíbe expresamente hacer pago alguno que no esté comprendido en el propio Presupuesto o determinado por una ley posterior; lo que revela que el Constituyente trató de evitar la imprevisión en el gasto público. Esta situación, por otro lado, como es fácil advertir, exige una previsión de los objetivos y acciones de cada una de las dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto, lo que constituye no solo una sana medida desde el punto de vista de la administración pública, sino una confirmación del estado de derecho y del principio de facultades delegadas, acorde a los cuales ningún órgano de gobierno puede actuar sin contar con facultades o atribuciones expresas.

El sentido del artículo 126 constitucional, por tanto, es que ningún pago deberá efectuarse por parte de la Federación, si no está previsto en el Presupuesto de egresos o en una ley posterior a éste; a pesar de lo cual, aunque la Federación queda relevada de cumplir cualquier exigencia que contravenga dicho mandato constitucional, no por eso queda relevada, en semejante hipótesis, de la exigencia de responsabilidad imputable a la propia Federación, pues de no ser así, podrían suscitarse conflictos de contenido pecuniario que jurídicamente se tendrían que resolver considerando su monto en el siguiente Presupuesto de egresos, a efecto de hacer el pago, en caso de reconocerlo como debido y procedente.

Esa debe ser la solución jurídica a la hipótesis en que la Federación hubiere asumido la obligación de efectuar algún pago no comprendido en el Presupuesto de egresos o en una ley posterior, pues debe tenerse presente el principio que la buena fe siempre se presume y el acreedor que lo sea de la Federación presupone que ésta, al asumir el cumplimiento de una obligación de contenido pecuniario, lo hace conforme a derecho.

En este punto debe destacarse que, para evitar ese tipo de situaciones que podrían ser indebidas e irregulares, se creó la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de 1985; cuya finalidad es, precisamente, evitar la improvisación e imprevisión en la adquisición de bienes y servicios del vendedor o prestador de ellos.

Es de tenerse presente que al actuar el Estado como simple persona moral y no como autoridad como ocurre cuando celebra contratos con particulares, queda por ello sujeto a las reglas del derecho común y, por lo mismo, como lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es titular de derechos como cualquier persona y puede, por tanto, ejercitar acciones y, en su caso, aun acudir al juicio de amparo contra sentencias que considere contrarias a derecho y que afecten sus intereses patrimoniales. Si la sentencia definitiva le fuere adversa y se le condena al pago de pesos, ésta deberá efectuarse una vez satisfechos los requisitos legales conducentes. Distinta es la responsabilidad subsidiaria del Estado, derivada de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas; la cual sólo podrá hacerse efectiva cuando los bienes del funcionario responsable no sean suficientes para responder del daño causado o cuando carezca de dichos bienes tal como lo ordena el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en materia federal.

Por otro lado, el Presupuesto también tiene relación directa con la llamada Ley de Ingresos de la Federación, que debe ser expedida anualmente. En efecto, una vez determinadas en el Presupuesto las erogaciones a realizarse durante el ejercicio fiscal, el legislador ya discutió previamente las contribuciones que, a juicio, deben decretarse para cubrir el Presupuesto; contribuciones éstas que quedarán plasmadas o señaladas en la Ley de Ingresos, la cual, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no contiene sino un catálogo de los distintos renglones o conceptos de los cuales la Federación habrá de percibir ingresos durante el ejercicio fiscal, precisamente para sufragar el gasto público. Dichas contribuciones, en sentido estricto, son aquellas que el legislador establece con carácter obligatorio, en términos de la fracción IV del artículo 31 constitucional.

El gasto público, que es el previsto en el Presupuesto anual de egresos, no sólo se cubre con lo que perciba la Federación al aplicar la Ley de Ingresos respectiva sino que el propio artículo 126 constitucional prevé la posibilidad de que se cubran pagos establecidos por ley posterior, lo que significa que el Constituyente otorgó al Congreso

de la Unión un instrumento directo de control del gasto público, pues dicho Congreso es el facultado expresamente en el artículo 73, fracción VIII constitucional, para señalarle al Ejecutivo federal las bases sobre las cuales éste puede celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, control éste por órgano legislativo que no es sino reiteración del principio plasmado en las constituciones de 1824 y 1857.

Todo lo anterior pone de relieve que el Ejecutivo Federal no actúa, ni debe actuar, sin control alguno en materia de la realización de pagos, pues además de exigirse 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, tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional. La Cámara de Diputados, para hacer dicha revisión cuenta con un órgano auxiliar denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los Presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Comentarios manifestados por el jurista Federico Quintana Aceves ²⁷ El antecedente más remoto del artículo 127 constitucional es el punto 13 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811.

El texto aprobado por el Constituyente de 1917 estuvo vigente hasta 1982, ya que en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de dicho año, apareció publicada la reforma al artículo 127, con el texto que actualmente tiene; éste, antes de ser reformado, aludía a los funcionarios públicos de nombramiento popular, incluyendo al presidente de la República, los diputados, los senadores y a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, ya que estos últimos así eran elegidos hasta 1928, en que se modificó el artículo 96 constitucional, a partir de esta fecha la designación se atribuyó al presidente de la República.

En la última reforma al artículo 127 constitucional, se alude a "remuneración" en vez de "compensación", lo que semánticamente expresa la idea de percibir una contraprestación por prestar un servicio a la Federación; además, se

²⁷ Idem páginas 318 y 319

suprimieron las palabras de "nombramiento popular" quizás para evitar confusiones en cuanto a que ninguno de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era de elección popular, independientemente que ahora el precepto se refiere a los ministros, en lugar de a los "individuos" de nuestro máximo tribunal federal. Al suprimirse dichas palabras que aludían a elección popular, se amplió el alcance del precepto comentado, por lo que, jurídicamente, éste es aplicable a todos los servidores públicos federales. Además, en la modificación de 1982 al artículo 127 que nos ocupa, se agregaron tres palabras que expresan la más elemental idea de justicia, al exigir que la remuneración sea "adecuada e irrenunciable" y que será determinada anual y "equitativamente" en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los Presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

La afirmación en el sentido que se amplió al alcance de este precepto fundamental, se constata con sólo tener presente que en el debate del artículo 121 del proyecto de Constitución de 1856, que es el antecedente del artículo 120 de la Constitución de 1857 que a su vez antecedió al texto aprobado en el Constituyente de 1917, el punto central fue que no era ético renunciar a la compensación por desempeñar un puesto de elección popular, lo que por lo demás podría estimarse contrario al artículo 5o. a la fracción IV del artículo 36; y a los artículos 75 y 123 "B", fracción XIV, todos constitucionales, que garantizan el derecho y obligación de percibir una justa retribución a quien desempeñe una función pública prestando un trabajo personal.

Por otro lado, las exigencias de que la remuneración sea adecuada y que sea determinada equitativamente, tienen sin duda un contenido teleológico en cuanto se procura brindar una seguridad y tranquilidad económica razonables, atendiendo a las distintas capacidades y tipos de funciones exigidas al servidor público. Lo irrenunciable de la remuneración es una regla general de exigencia antigua, cuya razón de ser fue evitar que los órganos de gobierno sólo fueran ocupados por personas pudientes económicamente, que son las que en todo caso podían haber prescindido del derecho de cobrar totalmente su remuneración por los servicios que prestarán; con lo cual se coartaba la posibilidad a todos aquellos cuya situación económica fuera modesta o precaria, pero que también podían demostrar tener igual o mejor capacidad para desempeñar una función pública. Es decir, se buscó evitar que se hiciera patente un criterio clasista en la selección de quienes se encargaran del manejo de la cosa pública.

Es de destacarse que a propósito del Poder Judicial federal, las remuneraciones a sus integrantes y empleados administrativos han sido incrementadas satisfactoriamente, con lo cual se propicia el arraigo y se impulsa la carrera judicial con el consiguiente beneficio de procurar que sea una realidad la impartición de justicia pronta y expedita.

Una cuestión que se relaciona con el artículo 127 comentado, es que si la palabra remuneración es sinónima o está utilizada para referirse al salario, en tal hipótesis sería aplicable el artículo 123, B, fracción IV constitucional, que

prohibe que se disminuya la cuantía de los salarios durante su vigencia que, sin duda, cuando menos debe ser anual porque anual es el Presupuesto de egresos en el que deben quedar comprendidos por disposición del artículo 75 constitucional.

No obstante la regla prevista en el tercer párrafo del artículo 5o. constitucional, al indicar que todo trabajo personal debe tener la justa retribución, prohibiendo la renuncia a la percepción total de esa retribución sin que haya pleno consentimiento, permite interpretar armónicamente el artículo 127 constitucional en el sentido que, como una excepción a la regla general, si es factible jurídicamente que el servidor público voluntariamente prescinda de recibir una parte de su retribución, siempre que, desde luego, dicha parte sea tal que no reduzca el monto justo de aquella; pues de lo contrario, aun cuando hubiere voluntad y consentimiento expreso, no sería aceptable jurídicamente que el servidor público renuncie a percibir esa justa retribución; aunque dicha renuncia la haga en beneficio del erario, pues ello contrariaría el contenido axiológico de todas las disposiciones constitucionales protectoras del salario de los servidores públicos.

Por último, se sobreentiende que la remuneración que menciona el artículo 127 constitucional, como todo ingreso por prestar un trabajo personal, está sujeta a retenciones, descuentos, deducciones o embargos en los casos previstos en las leyes, tal como lo dispone la fracción VI del artículo 123, "B" constitucional, en congruencia con el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la propia Constitución, que establece que no se requerirá declaración de procedencia en tratándose de demandas del orden civil que se enderocen contra cualquier servidor público. En el caso de los servidores que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ésta dispone que el total de los descuentos no excederá del treinta por ciento del salario que se perciba; y en su reglamento se prevé como sanción la suspensión de salarios por un período determinado, situación ésta que constituye, evidentemente, una excepción, legalmente prevista, a la regla general del derecho a percibir totalmente la remuneración por desempeñar una función pública.

En resumen, aunque nacido por razones tendientes a evitar problemas electorales, relativos a los funcionarios de elección popular, el artículo 127 constitucional hoy día tiene un alcance más amplio, que abarca a todos los servidores públicos federales, cualquiera que sea el origen de su nombramiento.

Lo irrenunciable de la remuneración se estableció para evitar que sólo fueran funcionarios aquellas personas que previamente tuvieran una posición o situación económica desahogada, que les permitiera prescindir de la remuneración por el desempeño de la función pública.

Que la remuneración sea adecuada significa que sea tal que permita al servidor público desempeñar su función sin preocupaciones económicas que le distraigan; es decir, que pueda satisfacer sus necesidades familiares normales y las propias relacionadas con el cargo. La exigencia que la determinación de la remuneración sea determinada equitativamente en el Presupuesto de egresos, tiene estrecha relación con lo dicho en el párrafo que antecede, ya que si la equidad es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo que manda el artículo 127 constitucional es que al determinarse el monto de las remuneraciones a los servidores públicos, además de otros criterios de clasificación, se respete esa elemental norma de equidad, precisamente para fomentar el arraigo y la seguridad en el empleo, de los servidores públicos.

Integramos otras bases jurídicas que fundamentan el ejercicio del Presupuesto Público Mexicano.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ²⁸ contempla para la presentación e integración del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que debe efectuarse consolidando con estricto apego a los artículos que se señalan:

Artículo 10. "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."

Artículo 4o. "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto."

Artículo 13. "El gasto público federal se basará en Presupuestos que se formularán en apoyo a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los Presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos."

Artículo 17. "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 Presupuestos con base en los programas respectivos."

Esta Ley se integra con cinco capítulos en los que se reglamenta las etapas teóricas observadas en todo Presupuesto. En el capítulo primero se determina su contenido, sus bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en los diversos aspectos relacionados con el gasto público. (Artículos del 1o. al 12o.) En el segundo se regula la preparación de la iniciativa que anualmente se presenta a la Cámara de Diputados

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

de los Presupuestos de Egresos. (Artículos que conforman este apartado: Del 13o. al 24o.) En el tercero se instituye como ha de ejercerse el gasto público Federal (Artículos del 25 al 38). El cuarto señala el sistema de contabilidad que sirve de base a la cuenta pública que debe elaborar anualmente la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Artículos correspondientes a este apartado: del 39 al 44). Y el quinto referente a las responsabilidades de los servidores públicos y las medidas administrativas sobre éste. (Artículos 45 al 50).

Lo que fundamenta su consolidación en la práctica a esta ley es el Reglamento de la Ley del de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ²⁹ , que señala en su artículo 1o.: "Son materia del presente Reglamento la programación - presupuestación, ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del Gasto Público Federal, así como la cuenta de Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal a que se refiere la ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal."

En cuanto al equilibrio presupuestario, la ley antes analizada la cual señala en su artículo 22 el principio relativo de que; "a toda proposición de aumento o creación de partidas en el proyecto de Presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal." Dicha disposición legislativa es una derivación del principio presupuestario constitucional, contenido en la fracción IV del artículo 74 constitucional que anteriormente fue expuesto y comentado.

En resumen, las bases jurídicas que regulan este importante instrumento presupuestal manifestado en la política económica, vía el fundamento legal constitucional, son: las fracciones VIII del artículo 73, y IV del artículo 74, los artículos 75, 126 y 127 constitucionales, los cuales ya fueron analizados, así como también los artículos 1, 4, 13 y 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento. Los artículos; 31 y 32 de la Ley General de Deuda Pública, así como las leyes anuales de ingresos de la federación, los decretos anuales del Presupuesto Público y la propia práctica presupuestaria de la administración pública.

Ahora bien, una vez ejecutado anualmente el Presupuesto por el ejecutivo federal debe dar cuenta al órgano sancionador (Cámara de Diputados) a través de la llamada cuenta pública. La cuenta de la hacienda pública es el informe anual que rinde el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, manifestándose los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo y crecimiento económico y social del país.

²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981.

La Secretaría de Programación y Presupuesto está a cargo de la elaboración de los estados financieros, consolidando además la información presupuestal y contable, emanada de las contabilidades de las dependencias comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de someterla a la consideración del presidente de la República, quien a su vez, debe presentarla a la Cámara de Diputados. Dicho documento muestra mediante cifras razonadas la actuación del Gobierno Federal.

Las bases jurídicas de esta importante función de fiscalización política a posteriori de la Cámara de Diputados están en la fracción XXIV del artículo 73, en las fracciones II y III del artículo 74 de la Constitución Federal, así como el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda³⁰.

Por otra parte, consideramos importante resaltar el papel que juega la deuda pública en el Presupuesto de Egresos, esto se ha manifestado en el aumento creciente de los gastos gubernamentales para atender a las necesidades colectivas, ha llevado a los Estados contemporáneos a recurrir el endeudamiento tanto interno como externo.

Para esto, México en su Ley General de Deuda Pública,³¹ en su exposición de motivos señala: "Las perspectivas financieras del país deben encauzarse por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente, a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto..."

Y agrega:

"La Ley General de Deuda Pública tiende en suma a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento la situación crediticia del país, con la cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo..."

En su artículo 4o. señala: "corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamiento constituidos de la deuda pública, se destinen

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

³¹ Para una mayor explicación ver el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 donde se publica la aprobación de esta ley.

a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de Desarrollo Económico y Social que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público." El fundamento constitucional de esta ley, lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73, el cual anteriormente fue explicado.

Esta Ley faculta al Ejecutivo Federal, así como sus dependencias y al Departamento del Distrito Federal a contraer obligaciones, siempre que las fundamenten y programen, tanto en lo concerniente a su destino como su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A esta última le compete contratar empréstitos³² y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, tales como títulos de créditos y avalarlos. Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se apliquen a planes productivos que autogeneren su servicio; a llevar un registro de la misma; así como a participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera del país, (operaciones de mercado abierto del Banco de México).

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal programar la deuda, y del Congreso autorizarla, fijando año con año sus límites. Sin embargo, el congreso puede autorizar anualmente al Ejecutivo Federal para que ejerza apruebe montos de financiamiento adicionales en circunstancias extraordinarias justificadas dichas acciones económicas se legitiman en el artículo 10 de esta Ley.

Finalmente, a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ley agrega la creación y funcionamiento de una Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, constituida en primer término por esta misma Secretaría, el Banco de México, sociedades nacionales de crédito y bancos públicos especializados y otras entidades estatales que dicha Secretaría determine.

Para mejor apreciar esta amalgama de razonamientos doctrinales, que fundan nuestros principios presupuestales, hemos considerado necesario abundar en el proceso histórico. Aún más, ya que este es nuestro objeto de estudio

³² Son los endeudamientos manifestados en préstamos al Estado, los cuales integran el aumento de la deuda pública.

central, nuestra doctrina tiene que ser deducida y explicada al revisar los grandes cambios presupuestales que han venido surgiendo en la vida del Presupuesto Público en México.

Durante la Colonia, la política financiera estaba regulada por la Junta Superior de Real Hacienda, integrada por el Virrey o Gobernador, los Oficiales Reales, el Juez Decano y el Fiscal de la Audiencia, quienes remitían las cuentas periódicamente a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.

En esa época, el Presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y de la justificación de su uso, que los distintos elementos que componían el Gobierno Virreynal utilizarían en un período determinado que en ocasiones era de un mes, varios meses o bien, un año. Durante este período no se registraron realmente cambios en el estilo y tipo de los registros presupuestarios, (como a continuación se expone en el siguiente capítulo: Un Siglo del Presupuesto Público en México con una mayor explicación).

Después de la independencia del país, la situación presupuestaria se tornó inestable debido a los continuos cambios de gobierno y a la necesidad de un ejército siempre en campaña.

Fue hasta 1853 bajo la presidencia de Mariano Arista, cuando Guillermo Prieto trató de formular un primer Presupuesto detallado y por partida doble de los gastos del país, lo cual le costó la renuncia ante la ola de intereses que levantó en su contra. Sólo hasta 1861 logró que el presidente Benito Juárez aprobara las "bases para la Administración de la República", y en su artículo octavo manifiestan que: examinándose los egresos por la Junta de Ministros, se crea por primera vez un instrumento debidamente conformado para revisar y controlar el gasto público.

En 1867 se decreta la regularidad y obligatoriedad del Presupuesto anual a partir del año siguiente, con fundamento en el artículo 27 de la Constitución vigente en esa época.

Y es José Ives Limantour quien consigue, en 1891, que se establezca por fin una estructura presupuestal moderna por ramos y partidas.

El período revolucionario de 1910 a 1920, producto del anhelo social de un orden más justo, provocó cambios en las estructuras política, económica y social de la Nación.

Durante los primeros años de ese período, los sucesivos regímenes en el poder, no consolidados, recurrieron a préstamos forzados, a la emisión de moneda y a otros mecanismos de captación financiera, provocados por la situación bélica imperante, sin embargo, el Presupuesto siguió elaborándose y ejecutándose, salvo en los años de

1914, 1915 y 1916, en los que seguramente hasta el personal encargado de su formulación se vió impedido para realizar su tarea.

En la fase postrera de la lucha civil, se atienden las tareas de reconstrucción y se sientan las bases para el desarrollo del país. La Constitución de 1917 permitió regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias, concediendo facultades extraordinarias al Ramo de Hacienda para el ejercicio presupuestal, en tanto se expedían las leyes específicas para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública; en 1919 es aprobado por la H. Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de Egresos.

A partir de 1925, es notoria la nueva concepción de la actividad gubernamental, evolucionando congruentemente a la necesidad de lograr un mayor ritmo de desarrollo económico, el Presupuesto se convierte en la columna vertebral de la política fiscal; bajo esta noción en 1928 se integra una Comisión de Presupuesto encargada de preparar y formular tal documento, revisando, aumentando o disminuyendo las previsiones de gasto; y en 1930 el control del gasto público se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose un Departamento de Presupuesto, que debía absorber las funciones de la Comisión. Sin embargo, ese departamento autónomo nunca llegó a funcionar con luz propia, y en 1932 fue formalmente reabsorbido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que siguió efectuando el manejo y control de los recursos.

La administración presupuestaria a partir de este período incorpora los necesarios cambios, mismos que sientan las bases de consolidación del Presupuesto y la regularidad en su parte técnica; así lo muestra la creación de la Dirección General de Egresos en 1934 y la implantación de la Ley Orgánica del Presupuesto de egresos en 1935.

A partir de 1928 se tenía una clasificación del Gasto en ocho grandes capítulos desglosados a su vez en conceptos y partidas presupuestales; esta clasificación modificada posteriormente constituye el antecedente más cercano a la vigente clasificación por objeto del gasto, la cual contiene nueve capítulos.

Los egresos totales se agrupaban en una clasificación Administrativa tradicional constituida por ramos, es decir, los Presupuestos de cada una de las dependencias del Ejecutivo y de los otros Poderes: Legislativo y Judicial, conforme a una numeración convencional.

La necesidad de tener una clara visión de la clase de gastos que incluía cada capítulo presupuestal, separando los gastos corrientes, de los de inversión o de transferencia que anteriormente se mezclaban, dió origen a su reestructuración y a la agregación de dos ramos generales más, aparte del de Deuda Pública creado en 1923: el de Inversiones que comprende las inversiones financieras en 1936; y el de Erogaciones Adicionales que maneja todos los recursos necesarios para complementar los programas y gastos especiales requeridos por las entidades, en 1958. La nueva clasificación por Objeto del Gasto se estableció en 1958.

"En 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Secretario, la Comisión de Administración Pública..."³³ la cual hace un diagnóstico en el contexto del Sector Público y a su vez en los sistemas de elaboración del Presupuesto Federal.

La Comisión investigó la mecánica conforme a la cual agregaron distintos tipos de clasificaciones o presentaciones: la Funcional en 1954; la Económica en 1955; Económica en Cuenta Doble en 1958; y la Regional en 1965, las cuales serán explicadas más adelante en esta investigación.

Otro hecho significativo fue la incorporación al Presupuesto Federal en 1965 de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes, con lo cual se dió un paso adelante en la cobertura del universo de las actividades que realiza el gobierno, se hace notar que aún cuando están controladas presupuestariamente, no se incluyen en el documento que se envía a la H. Cámara de Diputados.

Por otra parte a partir de 1971 se establecieron mecanismos de soporte para el manejo presupuestario, que consistieron fundamentalmente en lo siguiente:

Creación del Sistema Integral de Información (SIDI) en 1971, que comprendió la estructuración -en computadora- de los sistemas de control presupuestal, de contabilidad federal, de ingresos y egresos de la Tesorería de la Federación y de la Nómina y Control del personal federal.

Como resultado de los estudios elaborados en el SIDI, a principios de 1973 se dividió éste en dos subsistemas: el Sistema Unificado de Nóminas y Personal (SUNYP) y el Sistema Unificado de Control Presupuestal (SUCP) con los cuales se pretendió como primera acción: unificar criterios, trámites, decisiones e información de todos los asuntos relativos al control de los trabajadores y empleados del Gobierno Federal y en la

³³ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública 1967. Ed. Presidencia de la República, C.G.E.A. 1982, pág. 57 a 59.

segunda: la comunicación ágil y dinámica entre las diversas áreas que intervinieran en la formulación, autorización, control y pago del Presupuesto.

Las acciones anteriores sentaron las bases necesarias que facilitaron la implantación del Presupuesto por Programas.

Hasta 1975 el Sistema Presupuestario respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestales, así como las dependencias encargadas de su ejecución. La clasificación denominada Sectorial (1974) sólo mostraba un agregado para fines estadísticos y el gasto destinado a un número limitado de sectores económicos agregados que puedan hoy en día considerarse como "protosectores" administrativos.

La evolución del Estado como participante cada vez mayor en la vida económica del país, exigía nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación en correspondencia con dicha evolución.

1.7.1. PRINCIPALES CLASIFICACIONES DEL GASTO.

Hemos incluido una explicación de las principales clasificaciones del Presupuesto aplicado en el Sector Público Mexicano.

Antes de abordar este apartado consideramos necesario aclarar la conceptualización que se establece en esta tipología de la clasificación, la cual la denominamos como el ordenamiento de la información estadística de las operaciones de ingresos y egresos. De ahí que afirmemos que metodológicamente los clasificadores no son únicos y universales pues existen diversos enfoques de análisis y por tanto requieren distintas formas de distribución de los gastos que obedecen a diversos criterios, así como a diferentes universos y contextos de su aplicación.

Todas y cada una de las clasificaciones deben ordenarse con el fin de facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los programas, para lo cual deben ser suficientemente flexibles.

Objetivos básicos que deben cumplir los clasificadores:

- Estructurarse de manera que faciliten el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades que se desarrollen.
- Posibilitar el estudio de la influencia que los ingresos y los egresos ejercen sobre el nivel y composición del producto, empleo, ritmo de crecimiento y distribución del ingreso. A nivel nacional, sectorial o institucional.
- Apoyar la formulación de programas. Las cuentas presupuestarias deben ordenarse de tal manera que muestren las decisiones, programas y cambios recomendados en una secuencia anual.
- Deben contribuir a una expedita ejecución, el administrador del programa debe conocer la suma de recursos financieros de que dispondrá y las responsabilidades que habrá de asumir.

De ahí que podemos decir: las cuentas presupuestarias deben cubrir los elementos siguientes: transformar el Presupuesto en una eficaz herramienta de política fiscal, de programación y de administración.

La información presupuestaria y contable puede ser clasificada atendiendo a los criterios fundamentales.

Las clasificaciones del Presupuesto en esencia, son las distintas formas de presentar los antecedentes de los ingresos y gastos, a fin de obtener información con finalidades específicas, siendo las más importantes durante las últimas décadas las siguientes:

- 1.- Clasificación según el objeto del gasto.
- 2.- Clasificación administrativa, por ramos o por instrucciones.
- 3.- Clasificación económica.
- 4.- Clasificación por funciones.
- 5.- Clasificación sectorial
- 6.- Clasificación por programas y actividades ³⁴
- 7.- Clasificación combinada

³⁴ Para una mayor explicación ver la obra: Vázquez Arroyo Francisco, El Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Ed. UNAM. México 1982. Págs. 141 a 151

1.7.1.1.- CLASIFICACION SEGUN EL OBJETO DEL GASTO.

Es un listado ordenado, homogéneo y coherente de las transacciones reales y financieras que el gobierno realizó para el cumplimiento de sus funciones. Permite identificar con claridad la demanda de todos los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país, como del exterior, necesarios para el cumplimiento de sus actividades programadas.

Constituyen un nomenclador de los bienes y servicios que el Sector Público adquiere, así como de los traslados de los recursos que otorga, permitiendo el registro claro y detallado de las cuentas presupuestales. En este sentido, proporciona elementos tales como:

- El Código
- Nombre y descripción de los objetos de gasto requerido.

Los elementos que conforman la estructura de la clasificación son

CAPITULOS; conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios que se adquieren.

CONCEPTOS; subconjuntos homogéneos y ordenados en forma más específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo.

PARTIDAS; elementos afines integrantes de cada concepto; representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos.

Los capítulos que conforman la estructura de la clasificación por objeto del gasto son los siguientes: ³⁵

1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Transferencias

³⁵ Para una mayor explicación ver el documento: Normativo Presupuestal. Capítulo por Objeto del Gasto, que utiliza la S.P.P., para la formulación y ejecución del Presupuesto de Congressos de la Federación. (Catálogo de Instrumentos básicos para la formulación del P.E.F. Agenda Presupuestaria 1983. Dirección General de Política Presupuestal. S.P.P.)

5000	Bienes muebles e inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversiones Financieras
8000	Erogaciones Extraordinarias
9000	Deuda Pública.

En un Presupuesto por programas esta clasificación se combina con la de programas y actividades, relacionando los casos que se van a realizar con los que se van a adquirir.

Desde el punto de vista de una macroeconomía debe proporcionar información sobre la clase de bienes y servicios que se demandan y facilitar el trabajo de análisis de las oficinas centrales de planeación.

Se recomienda que para efectos de aprobación, las asignaciones se hagan en forma genérica a nivel de capítulo simultáneamente al programar el Presupuesto y contabilizar, se requiere un registro detallado de cuentas conforme a un clasificador de partidas que permitan simultáneamente obtener ambos propósitos.

Como su nombre lo indica, agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo básico es vincular los gastos con los resultados, expresando estos en unidades físicas.

La clasificación por objeto del gasto tiene por finalidad expresar los diferentes tipos de gastos que se realizan para cumplir un programa. Dicha clasificación al señalar en detalle los diferentes elementos del gasto indica los respectivos renglones del costo.

1.7.1.2. CLASIFICACION ADMINISTRATIVA, POR RAMOS O POR INSTITUCIONES

Este ordenamiento del egreso centra su interés en el gasto público por instituciones y tiene como finalidad fundamental, facilitar la administración de los fondos públicos y ejecutar los programas gubernamentales.

La clasificación administrativa del gasto directo, del sector público federal sujeto a control presupuestal, es la siguiente:

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

Ramos

XXII Inversiones

XXIII Erogaciones adicionales

XXIV Deuda Pública

C. Por erogaciones de organismos y empresas estatales

Ramo

XXV Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo la Dirección General de Egresos, publicó el Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto general de egresos de la Federación. (1960).

Los ramos del I al XXIV subdividen las erogaciones en obras y servicios generales, con excepción del I al VI, el XIV, el XVII, el XXI y el XXIV; ramos que sólo muestran el total de sus egresos correspondientes.

Por lo que hace al 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 de egresos, cada ramo se subdivide en capítulos, conceptos y partidas, lo que en forma bastante esquemática se aprecia a continuación; Ramos; Poderes, secretarías y departamentos de Estado; Capítulos 10 000 Servicios personales; 11 000 Sueldos, salarios y otras remuneraciones ordinarias. Agrupa las asignaciones destinadas al pago de retribuciones ordinarias por servicios personales regulares prestados al Gobierno Federal. Partidas 1101 Compensaciones a supernumerarios. Asignaciones destinadas a cubrir sueldos de funcionarios y empleados supernumerarios. 1103 Dietas, Remuneraciones a los miembros del Congreso de la Unión. 1107 Remuneraciones al personal civil empleado en la administración pública.

1.7.1.3. CLASIFICACION ECONOMICA

Esta clasificación nos permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica; en consecuencia hace posible investigar la influencia que las finanzas públicas ejercen sobre el resto de la economía nacional.

La clasificación económica muestra la parte de los gastos que el Gobierno Federal o cualquier entidad pública destinan a sus operaciones corrientes y la parte de los gastos que canalizan a la creación de bienes de capital, para ampliar su capacidad instalada de producción. También presentan el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente, mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios, o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otras entidades encargadas de prestar el mismo servicio.

Esta se interesa fundamentalmente por ordenar las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los efectos que produce sobre una vida nacional, lo cual hace concebir este sistema de clasificaciones integrado a uno más amplio que registre las transacciones de todos los sectores de la economía y no sólo los oficiales.

1.7.1.4.- CLASIFICACION POR FUNCIONES

Esta integra y agrupa las transacciones del gobierno, según la finalidad particular a que se destinen. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio (educación, salud, servicios de correo, telégrafo).

La clasificación funcional del Presupuesto federal de egresos comprende los siguientes grupos:

Fomento Económico:

Comunicaciones y Transportes

Fomento y conservación de recursos naturales renovables

Fomento, promoción y reglamentación comercial.

Inversión y Protección Sociales

Servicios educativos y culturales

Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios

Bienestar y seguridad social

Ejército, Armada y Servicios Militares.

Ayudas a los Estados y Territorios. Administración General

Deuda Pública.

Interior

Exterior

Flotante

Los grupos a su vez, se dividen en subprogramas, que comprenden las erogaciones de toda clase que tienden a llenar un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta o específica, ejemplo:

Comunicaciones y Transportes

Carreteras

Ferrocarriles

Obras Marítimas

Aeropuertos

Correos

Telégrafos

Telecomunicaciones

Servicios Generales

REPUBLICA ARGENTINA - MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

El presente documento tiene por objeto describir las obras de infraestructura que se ejecutaron durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1991, en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP) de dicho período, en el rubro de Obras Marítimas, Aeropuertos, Correos, Telégrafos, Telecomunicaciones y Servicios Generales.

El presente documento describe las obras de infraestructura que se ejecutaron durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1991, en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP) de dicho período, en el rubro de Obras Marítimas, Aeropuertos, Correos, Telégrafos, Telecomunicaciones y Servicios Generales.

El presente documento describe las obras de infraestructura que se ejecutaron durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1991, en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP) de dicho período, en el rubro de Obras Marítimas, Aeropuertos, Correos, Telégrafos, Telecomunicaciones y Servicios Generales.

El presente documento describe las obras de infraestructura que se ejecutaron durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1991, en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP) de dicho período, en el rubro de Obras Marítimas, Aeropuertos, Correos, Telégrafos, Telecomunicaciones y Servicios Generales.

El presente documento describe las obras de infraestructura que se ejecutaron durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1990 y el 31 de diciembre de 1991, en el marco del Programa de Inversión Pública (PIP) de dicho período, en el rubro de Obras Marítimas, Aeropuertos, Correos, Telégrafos, Telecomunicaciones y Servicios Generales.

1.7.1.5.- CLASIFICACION SECTORIAL

Esta es una variante de la clasificación funcional, que tiene como objetivo separar los sectores económicos, sociales y generales. Procura mostrar las áreas de actividad, no ya señalando los propósitos -mejorar la salud, eliminar el analfabetismo, administrar justicia y otras-, sino los objetivos concretos a la acción dentro de una área de actividad.

Para el cumplimiento de este objetivo la clasificación sectorial utiliza las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, y las organiza vinculando dichos sectores con las instituciones correspondientes.

En los países en desarrollo pueden identificarse fundamentalmente los siguientes sectores:

Agricultura y Ganadería

Minería

Energía y combustibles

Industria manufacturera y construcción

Transportes, almacenamiento y comunicaciones

Comercio

Educación

Investigación y servicios científicos

Salud pública

Previsión Social

Vivienda y servicios comunales

Administración general

Justicia y policía

Defensa nacional

Finanzas

La clasificación sectorial viene desarrollándose en los últimos años, como un esfuerzo para lograr la integración entre los planes de desarrollo. La idea es que tanto en los planes como en el Presupuesto se utilice una clasificación uniforme que determine áreas de actividad homogéneas.

1.7.1.6.- CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Esta representa la agrupación de los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados que se espera lograr expresados en unidades físicas.

Se estima necesario dividir los programas en dos clases: los de operación, que son los destinados a producir bienes o servicios y los de inversión, que se destinan a ampliar la capacidad de producción instalada en una entidad.

Los programas de operación se dividen en subprogramas, actividades y tareas y los programas de inversión en proyectos, obras y trabajos.

De estas clasificaciones se puede integrar una combinación entre sí originando una mayor claridad para el estudio del gasto público, las cuales se tratarán a continuación:

1.7.1.7.- CLASIFICACIONES COMBINADAS

Las clasificaciones presupuestarias pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices que permitan estudiar aspectos de gran interés, para los efectos de valorizar la política presupuestaria.

Los diversos tipos de clasificación combinada son los siguientes

Económico-funcional

Económico-institucional

Funcional-institucional

Institucional por objeto del gasto

Por programas y por objeto del gasto

Funcional por programas

Institucional por programas

Clasificación Económica-Funcional

El análisis de la parte izquierda de una matriz y sus respectivos renglones permite conocer el volumen de los gastos en bienes y servicios según sus funciones. Las columnas relativas a gastos de capital muestran las diferentes funciones a que se destinaron estos gastos.

Como se ha visto esta clasificación enlaza dos criterios de análisis: el económico y funcional, proporcionando así un valioso instrumento de estudio para el preparador del Presupuesto..."³⁶

Esta clasificación permite apreciar qué órganos del gobierno efectúan el mayor gasto en remuneraciones, cuáles deben soportar el peso de las transferencias, cuáles tienen a su cargo la mayor parte de la inversión, etcétera.

Esta matriz es de gran utilidad para el estudio de los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa. Al mismo tiempo, proporciona información acerca de los organismos claves que habrá que tocar en un proceso de economías fiscales, si para ese efecto se piensa reducir el gasto de operaciones corrientes. Si se desea iniciar un nuevo programa de obras públicas, permite apreciar qué entidades públicas son las que han tenido a su cargo este tipo de actividades y, por consiguiente, aparecen con mayor experiencia para realizar el nuevo programa.

O bien podría mostrar que las entidades tradicionales en esta materia están saturadas en sus posibilidades, por lo cual sería mejor crear un organismo especial con nueva fisonomía administrativa.

Clasificación Funcional-Institucional

El objetivo de esta clasificación, consiste en ligar los programas que desarrolla un gobierno, con las instituciones que tienen a cargo su ejecución.

Clasificación Institucional por Objeto del Gasto

Esta clasificación nos permite apreciar qué cantidad de dinero gastará cada entidad pública y en qué cosas; de ahí que su objetivo sea fundamentalmente administrativo y contable.

Clasificación por Programas y por Objeto del Gasto

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa una entidad pública y en el otro, los recursos clasificados por objeto del gasto para su cumplimiento.

Clasificación Sectorial por Programas

Esta presentación nos permite conocer el costo de cada programa dentro de un sector. En el sector educación, por ejemplo se pueden conocer los distintos programas que lo integran y sus respectivos costos.

Clasificación Institucional por Programas

Esta nos permite ligar las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas, de ahí su gran utilidad para analizar la forma como se entronca dentro del aparato institucional del Estado el conjunto de programas que formula el sector público.

Como resultado de la experiencia analizada de otros países y de algunas dependencias y organismos en México, en 1975 se tomó la decisión de implantar la técnica de Presupuesto por Programas, buscando dar solución a las necesidades de programación y administración eficiente de un gasto público cada vez más amplio y complejo.

A tal efecto se diseñó un plan de mediano plazo que contemplaba la implantación de dicha técnica en la totalidad del Sector Público Federal, poniendo énfasis en las entidades ya incluidas en el Presupuesto, a la vez que en etapas sucesivas y de acuerdo a los avances alcanzados, incorporar en forma gradual, los nuevos elementos de la técnica, así como las entidades restantes.

El primer paso fue elaborar para 1976 un Presupuesto denominado "Orientación Programática", el cual incorporó mediante la coordinación de las entonces dependencias normadoras y controladoras del Presupuesto: Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional; así como la Presidencia de la República, los elementos distintivos de dicha técnica, es decir, programas y subprogramas, objetivos, metas, unidades responsables, etc. Ello motivó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaban a la H. Cámara de Diputados y afectó los registros necesarios para el control presupuestal al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional los nuevos elementos. Fue necesario reestructurar el diseño y elaboración de formatos e instructivos específicos para la captación de información de los anteproyectos de las entidades: adecuar los sistemas internos de revisión y aprobación presupuestaria; diseñar formatos especiales para la presentación del documento presupuestario a la H. Cámara de Diputados y reestructurar la operación de los documentos de afectación presupuestaria durante el ejercicio, tales como: ordenes de pago, pedidos, avisos de cargo y otros.

Para el Presupuesto de 1977 se realizaron otras adecuaciones en los mecanismos presupuestarios con base en los resultados alcanzados en el anterior Presupuesto; dentro de estas adecuaciones, destacan las siguientes: a) el mejoramiento de la coordinación entre las dependencias normadoras, autorizadoras y controladoras del gasto (Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional); b) la afinación de los formatos tanto de captación de información, como de presentación a la H. Cámara de Diputados; c) inclusión en la clave presupuestaria de los elementos referidos a proyecto y/o actividad; d) avance en la liberación del gasto, simplificando los documentos de afectación presupuestaria, afinando las normas y lineamientos para el ejercicio e introduciendo un Sistema de Contabilidad Descentralizada; e) el inicio del control presupuestal a nivel de subprogramas y capítulos.

Apoyados en la estructura anterior y con la experiencia obtenida de los Presupuestos con "orientación programática" de los dos años anteriores, se formularon los Presupuestos por programas correspondientes a 1978 y 1979, los cuales adicionalmente incorporaron los lineamientos provenientes de la reforma administrativa.

En el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) creada por los nuevos ordenamientos legales como dependencia reguladora de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, se iniciaron los trabajos para la formulación del Presupuesto correspondiente a 1978.

En primer lugar se diseñó y elaboró un Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982 en estrecho contacto con las entidades que integran dicho sector a fin de que sirviera de norma fundamental y directriz para la formulación del Presupuesto. Este programa aún no completo y perfeccionado fue el marco primario orientador de los trabajos presupuestarios.

Para lo anterior el proceso fue conducido a través del diseño y operación de un esquema de programación-presupuestación al cual se integraron la entidad normadora central y las entidades periféricas del sector público formando mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial en grupos y subgrupos de estudio, análisis y operación programática y presupuestaria.

El Presupuesto se estructuró en base a programas y subprogramas sectoriales sobre la base de congruencia con el programa quinquenal y acorde con las necesidades de cada una de las instituciones públicas. Desafortunadamente debido a la presión temporal derivada del inicio tardío de este proceso, la formulación programática se vio impedida de una mejor preparación de dichos programas, tanto a nivel quinquenal como anual.

En materia de ejercicio, se continuó la validación a nivel de subprograma capítulo, autorizándose reacomodo de partidas entre ellos a efecto de corregir los problemas derivados de la presupuestación sectorial y de agilizar los trámites presupuestarios de ejecución del gasto. Esto implicó adecuaciones en los documentos de afectación presupuestaria y en el nivel de autorización de los mismos.

Las preocupaciones en materia de evaluación hubieron de considerarse seriamente, iniciándose con ello la implementación de un Sistema Nacional de Evaluación que está aún en proceso de implantación.

La Coordinación de la SPP con el resto de las entidades del Sector Público y con los diversos Estados de la Federación, se mejoró en buena medida; con ello, se agilizó también la descentralización y desconcentración del gasto.

El documento presupuestario para 1979, se trabajó sobre las mismas bases anteriores, procurando iniciar las actividades en fechas mas tempranas, habiéndose logrado la entrega del mismo a la H. Cámara de Diputados, el 30 de noviembre, en vez del 15 de diciembre como se venía haciendo anteriormente.

Nuevamente se procedió a la formulación del Presupuesto, dentro de un proceso de programación-presupuestación previamente diseñado y calendarizado, con etapas secuenciales de acción entre las entidades, normadora central y periféricas, estructurando programas, subprogramas, proyectos y/o actividades y profundizando más en su elaboración.

Destacan dentro de las innovaciones incorporadas al proceso en 1979, las referentes al uso de un modelo macroeconómico para la proyección de la economía en su conjunto para 1979 y la obtención de los montos de gasto público derivado de ese modelo.

Es también importante mencionar la obtención de rangos de gasto o cifras límites para cada entidad, lo que permitió conocer los "techos" a los que tenía derecho cada una de ellas y ganar un tiempo extraordinario para la programación.

Se está tratando de aplicar de un Sistema de Control de Metas que permita evaluar con cierta periodicidad los avances y resultados del gasto público y visualizar el ritmo físico financiero de los programas de ejecución.

En materia de contabilidad presupuestal, se continúa estudiando el sistema basado en movimientos devengables de los organismos y empresas públicas mismo que se hará extensivo a las entidades de la administración central.

1.7.2 COORDINADORAS SECTORIALES

En 1982 se integran las Coordinadoras de Sectoriales siendo estas Secretarías las de Programación y Presupuesto, (S.P.P.), la de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) y la de la Contraloría General de la Federación (S.C.G.F.), las cuales se consolidan en las acciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, cuyas facultades se las atribuye la ley orgánica de la Administración Pública ³⁷ por esta razón integramos los artículos y fracciones que los fundamenta y legitima jurídicamente a las secretarías para normar dichas acciones, siendo éstas las siguientes:

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

1.7.2.1 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Fracc. VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

Frac. X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Frac. XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales ³⁶

³⁶ Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 25a. Edición, Editorial Porrúa. México 1991. Página 22

1.7.2.2. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Frac. I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.

Frac. II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

Frac. III. Coordinar las actividades de planeación nacional 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.

Frac. IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

Frac. V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la Administración Pública Parastatal, 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.

Frac. VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlo junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.

Frac. VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Frac. VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y los Presupuestos de egresos.

Frac. IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares.

Frac. X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Frac. XII.- Regular la planeación, programación, presupuestación ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Frac. XIII.- Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Frac. XVI.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Frac. XVIII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Parastatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal. ³⁹

1.7.2.3 .SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

Artículo 32-Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracc. I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de egresos.

Fracc. II.- Expedir las normas que regulen al funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias correspondientes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

Fracc. III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Fracc. IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

Fracc. V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Fracc. VII.- Realizar por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Fracc. VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación de pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso destino afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

Fracc. IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fracc. XIV.- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones. ⁴⁰

Ambas Secretarías integran la regulación sectorial, coordinadora y globalizadora en las acciones presupuestales. ⁴¹

El Plan Nacional de Desarrollo ⁴² tiene elaborados planes sectoriales a nivel nacional, tales como: el agropecuario, industrial, de salud, de educación, de desarrollo urbano y otros, los cuales han servido de orientación para la formulación del Presupuesto y en especial el Programa Nacional de Solidaridad.

Para 1989-1994 el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se habrá instrumentado sectorialmente la consolidación y perfeccionamiento del proceso de la planeación, programación, presupuestación y evaluación, las cuales tienen como base filosófica la predeterminación de lo factible a realizar, tomando como puntos esenciales de partida, tanto las necesidades sociales, como la disponibilidad de recursos no financieros, a efecto de estructurar una sólida y conjugada integración presupuestaria, la cual permitirá una asignación racional de los recursos para calcular el Presupuesto en cada ejercicio, manifestándose así en los programas anuales los cuales tienen como marco de referencia, la obligatoria de la elaboración del Plan de mediano plazo, logrando definir lo factible a realizar, vía la programación (el Proyecto estableciendo objetivos, estrategias y metas a nivel de Unidades, dicha programación se consolida con la acción de lo deductivo e inductivo, asegurando la participación de quienes dirigen y deciden, así como los que ejecutan los proyectos integrándose en estos, con base en prioridades previamente definidas, asignar los recursos financieros ante un marco de racionalidad y congruencia.

⁴⁰ Idem páginas 25 a la 27

⁴¹ Para una mayor comprensión se fundamenta este pronunciamiento en el artículo 49 ubicado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Título Tercero de la Administración Pública Parastatal y en el Capítulo Único, en esta Ob.cit. pág. 55.

⁴² Para una explicación ver Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989.

Después de haber expuesto de una manera muy sintetizada la institucionalización presupuestaria representada en estas siete doctrinas, expresándose desde el capitalismo hasta el socialismo, se observa que en todas estas experiencias, en su conceptualización se busca un ordenamiento económico en la previsión del gasto público, vía una prognosis en los factores: tiempo, costo, beneficio, financiamiento, racionalidad, calidad, utilidad y otros. En su mayoría la visión del Presupuesto en estas doctrinas se integran como un principio político y una concertación y discusión entre los poderes gubernamentales, su aprobación vía un sustento legal, lo cual lo legitima ante la ciudadanía civil.

Incluimos en este apartado la planeación como una interacción con la programación, presupuestación, ya que juegan un papel básico para nuestro objeto de estudio, éste será analizado a profundidad en el siguiente punto.

1.7.3. EVOLUCION Y FUNDAMENTACION DE LA PLANEACION

En México, la planeación, programación y presupuestación de las acciones de la erogación pública, junto con la ejecución y el control, así como la evaluación de la misma, son parte de un proceso más general que es el de la planeación del desarrollo económico y social en la cual se integra la política económica. ⁴³

Hemos considerado incluir una aclaración conceptual de la planeación con una visión integral en su proceso de acción.

"La Planeación constituye una técnica que tiene por objeto instrumentar recursos de todo tipo en función de alcanzar determinados objetos o metas.

En el campo de la actividad económica, la planeación surge con el intervencionismo del Estado, fenómeno éste que de espontáneo, supletorio o casuístico, pasa a racionalizarse en función de metas y objetivos, generalmente macroeconómicos.

La planeación es un concepto a la vez ligado a una rama de la ciencia económica contemporánea." ⁴⁴

Haremos una reseña simplificada de las principales actividades de planeación y orden, que de acuerdo con las condiciones de cada momento han introducido en la Administración Pública los diferentes gobiernos que se han sucedido a partir de 1930, año en que se promulgó la Ley sobre Planeación General de la República; la cual llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales del país.

⁴³ Segredo, Donado en su Obra: Programación a Corto Plazo de la Economía Mixta. Edit. Siglo XXI, México 1973, pág. 21, conceptualiza a la política económica como: "el arte de influir y de regular internamente por parte del Estado la actividad económica de un país", por otra parte, Tinbergen Juan, en su obra: Política Económica, Principios y Formulación, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1961, página 6, indica que la Política Económica se conceptualiza como: "la variación internacional de los medios con objeto de obtener ciertos fines", ante estas definiciones podemos observar que la planeación es acción intrínseca con la Política Económica donde la principal función del Estado es regular la Rectoría Económica Nacional.

⁴⁴ Witter Jorge, Introducción al Derecho Económico, Edit. UNAM México 1981, página 58.

En 1933 se crea la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía y se propone el primer Plan Sexenal 1933-1940, en el que se reconoce que "en el concepto revolucionario mexicano, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público."

El objetivo principal del Plan Sexenal era el cumplimiento cabal del artículo 27 constitucional, a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior, por lo que proponía: 1) nacionalizar los derechos del subsuelo; 2) garantizar la oferta nacional de productos mineros; 3) establecer un servicio oficial de exploración que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación; 4) impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de tierras petroleras.

A fin de ejercer un control efectivo del gasto público, en 1935 se creó la Contaduría de la Federación, encargada de las funciones que en materia de glosa tenía encomendadas la Tesorería de la Federación.

Con objeto de adecuar la estructura de la Administración Pública a las necesidades de instrumentación del Plan Sexenal, el 31 de diciembre de 1935 se publica una nueva Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal. En 1936 se establece en Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

El segundo Plan Sexenal 1941-1946 se planteó como una continuación del primero. En él seguía siendo el problema agrario el objetivo principal, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la Administración Pública.

El 9 de julio de 1942, se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, con el objeto de "aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permita desarrollar nuestra economía." En este año se instituyeron los consejos mixtos de Economía Regional, que se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los Secretarios de Estado y de los Gobernadores.

En 1943 fueron modificados los Consejos Mixtos de Economía para una mejor coordinación entre ellos y el Ejecutivo Federal. Se estableció además, la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, dependiente directamente del Ejecutivo Federal y encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado.

Para regular la creciente actividad de fomento económico que desarrollaba el sector público, en diciembre 31 de 1947 se promulga la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al respecto, en 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1951, aparecen las Unidades de Organización y Métodos, otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de Organización y Métodos para apoyar los esfuerzos que hicieran las dependencias para mejorar su funcionamiento. Durante el sexenio 1948-1952 no se elaboraron planes formales.

Mientras que en 1953, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transformó la Comisión Nacional de Inversiones, en Comité; cambiando nuevamente en 1954 a Comisión dependiente del Presidente de la República. En los considerandos del acuerdo que la reorganiza se menciona la necesidad de buscar una mejor coordinación entre las inversiones públicas, para ordenarlas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico fundado en la atención preferente de las necesidades sociales de mayor urgencia y en realizar las inversiones de más inmediata y mayor productividad. La Comisión elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, en el que se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

A su vez en 1958, aparece la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por la que se crea la Secretaría de la Presidencia con funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública. En 1959 se elabora el programa de inversiones 1960-1964 para las Secretarías Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Asimismo, en 1961 se publica el Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país. En 1962, se establece la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y

Social, elaborando el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 cuyos objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno. Y es hasta 1965, cuando se crea en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública⁴⁵ que tenía entre sus funciones: estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal, así como proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos. En este mismo año se leyó en la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional. Para cubrir el período 1966-1970 se promulgó el Plan de Desarrollo Económico y Social donde se establecieron las directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. En el "Programa Preliminar del Sector Público 1970" elaborado por la Secretaría de la Presidencia surge el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970.

En mayo de 1971, se dispuso el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos y Empresas de Participación Estatal. Se le atribuye a la Secretaría de la Presidencia la función de recabar los datos necesarios para la elaboración del Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo. Los lineamientos que para el desarrollo económico y social del país durante 1971-1976, elaboró la Secretaría de la Presidencia sirvieron de base a las diversas instituciones para elaborar sus propuestas, en las que debían definir objetivos, responsabilidades y plazos para su cumplimiento.

Por otra parte, en 1974, la Secretaría de la Presidencia, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) elaboraron el anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1978. En mayo de este año, aparece el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por entidad federativa.

Mientras que en enero de 1975, se publicó el Decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, así como el Acuerdo por el que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a sus respectivos órganos de Gobierno. En octubre de ese mismo año, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social.

⁴⁵ Para una mayor explicación ver: Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública 1967. Editorial Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie A, documental No. 1, México 1982.

En 1976, al iniciarse el nuevo Gobierno, el Ejecutivo Federal entregó a su gabinete el documento "Bases para la Elaboración de un Programa de Gobierno", en el que se contenían los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad, recogidos durante la consulta popular llevada a cabo durante la campaña presidencial.

El documento esbozó en líneas generales la estrategia y acciones que después retomó y precisó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El maestro José Luis Meilan Gil, en su obra opina:

"A pesar de que no puedan darse normas con validez universal, no obstante, sí pueden señalarse como valederas para toda planificación unas fases de su proceso. El plan necesita ser elaborado, aprobado, ejecutado y revisado. La elaboración implica un trabajo técnico, pero que no debe hacerse de espaldas a la realidad. Esta elaboración es deudora en mayor o menor medida de la información o de la colaboración de los distintos departamentos ministeriales. Una vez elaborado, el plan necesita ser aprobado y después ser llevado a la práctica. Por último, es muy importante vigilar su ejecución y valorarla, para corregir defectos o simplemente para adaptar el plan a circunstancias nuevas, que son así datos nuevos. Cabe una serie de variantes en estas distintas fases, susceptibles a su vez de descomponerse en otras." ⁴⁶

También es fundamental la integración de los objetivos en los planes, con el fin de establecer de manera cualitativa y cuantitativa los propósitos a cumplir por los Gobiernos, integrándose las acciones de la planeación, programación y la presupuestación.

Por esta razón, consideramos incluir de este mismo autor, la siguiente reflexión:

"La decisión sobre estos objetivos es competencia del nivel político, no de los técnicos. El hecho de que los objetivos estén expresados económicamente en el plan no debe inducir a equivocación acerca de su naturaleza. Las cifras traducen técnicamente el resultado y consecuencias de una elección originariamente política." ⁴⁷

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada al inicio de este régimen, se le asignó la tarea de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su

⁴⁶ Meilan Gil, José Luis, Organización Administrativa de los Planes de Desarrollo, Ed. INAP, España 1966, página 15.

⁴⁷ Ob.cit. en páginas 18 y 19

financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. Se ubicó también en esta Secretaría el Sistema Nacional de Estadística a fin de que contara con la información económica y social, oportuna y suficiente.

El 31 de diciembre de 1976, se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que dispuso que "las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones." En esta misma Ley se establece la obligatoriedad para que cada entidad cuente con la unidad encargada de "planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público."

Por otra parte, es importante resaltar diferentes conceptualizaciones sobre el Plan Global o Nacional, el cual conjuntamente está encaminado al desarrollo y crecimiento económico nacional de un país.

Al respecto, Arturo Ortega Blake en su obra ⁴⁸ cita a varios autores que abordan esta temática: "Para Marrama: el plan económico nacional debe incluir por lo menos dos cosas: la primera, la división de la renta nacional entre acumulación y consumo; segunda, la distribución de las inversiones entre los diversos sectores de la economía. La primera determina el ritmo general del desarrollo económico; la segunda, la dirección del desarrollo mismo. Asimismo, como características del plan de desarrollo económico, otro autor le adjudica ser concebido en términos de desarrollo económico y de sectores diversos.

El plan global o nacional debe tener mayor dimensión y alcance que un plan de desarrollo económico. Citando a G.Myrdal: "Un plan nacional deberá contener el patrón de un proceso administrativo del desarrollo económico de un país que se ajuste a la forma en que se prevé que éste proceso habrá de evolucionar cuando sea iniciado, mantenido y controlado por ciertos cambios exógenos inducidos en el sistema social. Estos cambios consistirán en intervenciones estatales intencionales definidas por el plan mismo. Por consiguiente este patrón deberá basarse en el estudio de la causación circular que tiene lugar entre todos los factores pertinentes del sistema social del país, tanto económicos como no económicos."

En opinión de Maynard: "Un plan no es un plan mientras no sea central y global, implicando objetivos específicos y esté directamente insertado en el contexto socioeconómico existente, aunque anticipe algún cambio social... Las autoridades públicas deben hacer un gran esfuerzo para asegurarse que los resultados de la planificación

⁴⁸ Ortega Blake, J. Arturo. Diccionario de Planeación y Ramificación. Edición Edicol, México 1982, págs. 247 y 248

estén cerca de las predicciones. Esto sugiere que alguna compulsión es esencial aún en lugares como Italia, donde sucede que las fuerzas del mercado libre han creado una rápida expansión económica."

Posteriormente, observamos como condiciones del plan global para vincular los procesos de planeación y planificación, la concepción de Frisch: "El plan global debe, naturalmente, comprender tanto el sector privado como el público; el problema que se plantea es cómo estimular al sector público a realizar su función de la manera y en la medida establecidas por el plan.

Es después un problema particular cómo realizar todo esto de manera que suscite en el sector privado un espíritu de colaboración y no de antagonismo." Cualquiera que sea el tipo de economía de que se trate, el plan global deberá agrupar congruentemente a todas las ramas económicas, a los sectores de la economía, ser de largo plazo y considerar coyunturalmente cambios en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y espaciales, en vías del desarrollo nacional."

El 17 de abril de 1980, se publicó el decreto por el que se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que tenía como objetivo entre otros, "consolidar un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en tomo a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social." 49

En el mes de diciembre de 1982, se aprobaron por el Congreso de la Unión, diversas reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, en los dos primeros, fundamentalmente, se fija la rectoría del Estado en la promoción del desarrollo; se hacen explícitas las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, facultado al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo. Se establece además, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo, 17 de abril de 1980. Por otra parte, Walter Jorge en su ob. cit. en la página 62 indica: "Al efecto, creemos que el antecedente político más del PGD es el Manifiesto a la Nación que la diputación obrera priísta emitió en 1979 en el cual planteó tres tareas fundamentales: 1) la consumación y profundización de la reforma agraria; 2) la reforma económica destinada a reorientar el modelo de desarrollo reafirmando la presencia rectora del Estado en el desarrollo mexicano, y 3) la persecución de la reforma política. Este Manifiesto, expone como tesis que en lo esencial recoge el PGD especialmente en el campo de la reforma económica, fue suscrito por 91 diputados y 10 organizaciones sindicales.

El 29 de diciembre, también de 1982, fue aprobada por el Congreso de la Unión, la Ley de Planeación. En ella se establecen las normas y principios básicos del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

A continuación daremos las características básicas y fundamentales del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

1.7.3.1. MECANISMOS OPERACIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

La estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación vinculadas a través de: los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de la Ley de Planeación.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le confiere la responsabilidad de la planeación global. Esta dependencia será principalmente normativa y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del plan.

Dentro del sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario federal. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En el nivel sectorial, el sistema que integra básicamente con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo.

Las funciones de planeación sectorial consisten en expresar en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además, la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector, y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaborarán programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán el Plan Nacional en cada sector administrativo.

Los programas de tipo intersecretarial serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales que aseguren la participación congruente de dos o más dependencias.

El nivel institucional del Sistema queda integrado por las entidades de la Administración Paraestatal. El presidente de la República determinará mediante decreto aquellas entidades que deberán elaborar programas de mediano plazo. Sin embargo, todas las entidades paraestatales deberán participar en el Sistema de Planeación a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, que fijen objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

Para efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformando por cuatro etapas que por el carácter permanente de la planeación pueden darse simultáneamente. Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control y evaluación.

Respecto a la formulación, se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del Plan y los programas se llevan a cabo a través de cuatro fases que se vierten, las cuales permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso; la primera se refiere a la obligación, que aplica a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran.

La segunda es la inducción, la cual se refiere al manejo de instrumentos de política económica, social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Plan y los programas.

A su vez, la tercera se integra en la concertación que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y el privado, personas físicas o morales.

Por último, incluimos la fase de coordinación que incorpora las acciones en materia de planeación, que la Federación realiza, con los gobiernos de las entidades federativas, a través de estas, con los Municipios.

Mientras que la etapa de control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de las desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación.

A su vez, la evaluación se refiere a la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Asimismo, el control y la evaluación propios de la planeación son selectivos: se concentran en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución; en este sentido, se distinguen de las funciones de control y evaluación de la gestión administrativa que realizaría el órgano de Contraloría del Poder Ejecutivo, las cuales se concentran en la vigilancia del uso de recursos y del ejercicio de funciones de la Administración Pública Federal.

1.7.3.2. FUNDAMENTACION DE LA LEY DE PLANEACION

Cabe señalar que en 1982, se promulgó la Ley de Planeación para encausar las actividades de la Administración Pública Federal, en función de la planeación y el desarrollo.

De acuerdo con la Ley, la Planeación Democrática se encuentra normada por los siguientes principios:

- el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural;
- la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- el respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- el fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y;
- el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

La Ley faculta al Ejecutivo Federal, para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación, observando en cada caso las disposiciones legales que resulten aplicables.

En el capítulo cuarto de la Ley, se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los Programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y

publicarse durante los primeros seis meses de su administración. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, 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. La categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de este marco normativo, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que expresamente determine el Presidente de la República. Ellos constituyen documentos rectores de política y acción de mediano plazo de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Detallan, en sus correspondientes ámbitos, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y deberán observar plena congruencia con el mismo.

Los programas anuales que deberán elaborar todas las dependencias y entidades definirán las diferentes acciones que deban realizarse en el corto plazo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Estos programas anuales tendrán un carácter integral, al considerar los aspectos administrativos y de política económica y social que correspondan a la dependencia o entidad de que se trate, así como las acciones objetos de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

La ley prevé que los proyectos de Presupuesto de Egresos, las iniciativas de leyes de ingreso y la aplicación de los instrumentos de política económica que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y prioridades del plan y los programas. Dichos objetivos y prioridades se observarán por la Administración Pública Federal en la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y en la concertación de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

En virtud de que la ley plantea un esquema de planeación de ámbito federal, se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales, conforme a sus competencias, se lleva a cabo la planeación del desarrollo en el área de sus respectivas jurisdicciones, sin embargo, prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal acuerde con los estatales, y a través de estos, con las autoridades municipales, su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente.

La ley establece que la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, para realizar acciones previstas en el plan y los programas serán objeto de contratos o convenios de Derecho Público.

Finalmente la Ley contempla un capítulo de responsabilidades cuyo objeto general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos.

Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos en los términos de la propia Ley entre la Federación y los Estados, se establece que el Ejecutivo Federal propondrá la inducción de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionan su incumplimiento, previniendo, conforme al orden constitucional, el que las controversias que puedan surgir de los propios convenios sean reueltas por el órgano superior del Poder Judicial de la Federación.

1.7.3.3. EL PROCESO DE LA PLANEACION

Hemos considerado incluir uno de los fundamentos técnicos del proceso de planeación, basándonos en las partes del documento de Julio García Coll, denominado: "Notas sobre la Planeación Gubernamental",³⁰ el cual señala: "Aún cuando este proceso no es lineal, sino que puede seguir diferentes caminos, para efectos de una explicación escrita resulta necesario empezar por alguno de los elementos y seguir en cierto orden con los demás.

Reconocida esta limitación de expresión, se puede plantear la siguiente descripción:

El objeto de transformación, o fenómeno real que se pretende orientar, constituye el origen y fin del proceso de planeación. Este proceso se ve afectado por la existencia de otros planes que lo condicionan y por la presencia de una serie de principios que marcan las grandes líneas normativas y prioridades del país.

Al identificar estos principios es necesario distinguir entre el discurso oficial lo que se dice y lo que verdaderamente se hace.

Ambas cuestiones son importantes, pero desde luego, la orientación real, que se refleja en actos concretos y condiciones sociales diferentes, resulta más significativa.

En cualquier caso, los principios inciden sobre dos elementos que se relacionan mutuamente: el diagnóstico y pronóstico, y la formulación de objetivos.

El diagnóstico y pronóstico constituye un mecanismo permanente de conocimiento de la situación y tendencias del objeto de transformación, y de comparación de ese conocimiento con los objetivos.

A su vez, el diagnóstico compara la situación existente con los objetivos. El pronóstico compara la situación previsible si continúan las tendencias, con los objetivos planteados a futuro. De esta manera, el diagnóstico y

³⁰ Para una mayor explicación ver: Ortega Blake Arturo, Compilador, Planeación la Opción del Cambio, Editorial Edicol, México. Páginas 86 y 87.

pronóstico van pasando de una mera descripción a una interpretación, calificación y jerarquización de los problemas y oportunidades del objeto de transformación.

La formulación de objetivos debe ser congruente con los principios y surge además del diagnóstico y pronóstico. Los objetivos no se inventan, sino que deben ser formulados por los grupos sociales mayoritarios del objeto de transformación en cuestión.

Para atenuar las diferencias entre lo real y lo deseado, se plantea una estrategia, que debe responder tanto al diagnóstico y pronóstico como a los objetivos del plan. Esta estrategia señala qué conviene hacer, cuándo y cómo. El siguiente elemento del proceso, se refiere a la instrumentación y tiene por objeto básico definir quién y con qué se puede ejecutar la estrategia de acción.

Una vez aprobado el plan, se pasa a su ejecución y operación que incide sobre el objeto de transformación, contribuyendo a cambiar su realidad. Estos cambios, modifican los resultados del diagnóstico y pronóstico y éstos, a su vez, los objetivos y así sucesivamente, hasta que se establece un proceso de aproximación sucesiva con múltiples relaciones entre todos los elementos.

Por la razón antes señalada, fundamentaron las etapas generales de la planeación, dándose a través de cuatro etapas que son las siguientes: formulación, instrumentación, control y evaluación, las cuales son explicadas:

La Formulación es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad civil. En el caso de los programas de mediano plazo se incluye, la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del plan y los programas que requieren de distintas Secretarías o Entidades desde su elaboración.

En la integración del Plan Nacional de Desarrollo se debe aplicar un proceso de participación y consulta, vía la concertación, en tres vertientes: 1) con la sociedad, a través de los foros de consulta con la ciudadanía; 2) entre Estados y la Federación; y 3) internamente en la Administración Pública Federal.

Esta fase debe mantener una estrecha comunicación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto con las dependencias coordinadoras del Sector. ⁵¹

La Instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

La instrumentación en el programa anual tiene lugar a través de las cuatro vertientes, que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial. Las características de las vertientes son:

Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas Presupuesto de cada dependencia o entidad, el Presupuesto Federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí; además se rigen por: - los programas de trabajo administrativos (programas operativos sectoriales) de las Secretarías y Entidades, - cuyos contenidos deben estar concebidos para instrumentar a los documentos de planeación, y por las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta los distintos reglamentos de las Secretarías y Entidades.

La Coordinación abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

Entre la Federación y los gobiernos estatales, el Convenio Unico de Desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones de esta vertiente.

⁵¹ Esta coordinación sectorial se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La obligación comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del sistema.

La Concertación comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas.

La Inducción incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

Se le asigna gran importancia a explicitar los objetivos de la inducción ya que el control de los instrumentos depende de diferentes Secretarías, como es el caso de los mecanismos fiscales y crediticios, por un lado, y del fomento directo a las actividades productivas, por el otro.

Este esquema de instrumentación posibilita que se continúe el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se siguieron para la integración del Plan.

Para articular congruentemente las acciones diversas de las dependencias del sector público encaminadas a traducir, a través de los programas de mediano plazo y los anuales, los planteamientos del Plan.

La congruencia que debe existir entre el Plan Nacional y los programas de mediano plazo y los instrumentos y políticas de corto plazo contenidas en los programas estratégicos anuales y en los Programas Operativos de cada dependencia. En ellos participan el representante de la dependencia coordinadora de sector y representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, así como representantes de las áreas de planeación y de programación-presupuestación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Control es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar la ejecución de acciones que corresponda a la normatividad que los rige y a lo establecido en el Plan y los programas. Pueden distinguirse dos grandes tipos

de Control:³² el control normativo y administrativo y el control económico y social.

El primero es el que está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

A su vez, el control normativo y administrativo promoverá la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en su programa. Este control será ejercido en el seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG), que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por otra parte, el control económico y social, es el que está destinado a vigilar por un lado que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y Presupuesto por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

También constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

En esta parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de las Direcciones Generales de Programación Económica y Social y de Programación y Presupuesto, realiza acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

³² Al estudiar el Control en el contexto administrativo presupuestario, retomamos este concepto del francés: contrôle, que a su vez es una contracción de contre-rolé y significa, por lo tanto, originalmente doble registro con fines de verificación. Controlar la ejecución del Presupuesto, significa, comprobar si la misma se ha ajustado a las normas y principios jurídicos y administrativos.

El ejercicio de este control corresponde, en su nivel global, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; en el sectorial, a las dependencias coordinadoras del Sector; y en el institucional, a las respectivas unidades de planeación.

Se trata pues, de que en el proceso de planeación, el control de los dos tipos, se ejerza a todos los niveles, por las distintas instancias responsables del mismo.

Respecto a la relación con el control normativo y administrativo, se generan reportes que señalan el cumplimiento de las normas técnicas y metodológicas; así como de los plazos asignados para la ejecución de lo planeado; se vigila el cumplimiento de la coordinación necesaria entre los responsables del Plan y los programas; se ejercen acciones de control sobre los recursos y procesos administrativos para su desarrollo y ejecución; se producen reportes sobre los resultados de las auditorías gubernamentales, realizadas selectivamente, y se desarrollan actividades de control para que los documentos y procedimientos de planeación se lleven a cabo a tiempo en todas las etapas.

En relación con el control económico y social, se dictamina la congruencia del Plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de Presupuesto con ellos; se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos económicos, sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y Presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del plan, y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo, sobre el estado que guarda la situación económica y social nacional.

El análisis de los elementos derivados de las distintas tareas de control, puede llegar a determinar las causas o factores principales de las desviaciones o incongruencias detectadas, y apoyar la decisión de realizar los ajustes, correcciones o rectificaciones necesarias. Por último, es importante señalar que el Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el proyecto de Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

La Evaluación es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se precisa ajustarlos o revisarlos.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

1.7.4. LA DINAMICA DE LA PROGRAMACION

Consideramos fundamental incluir en este apartado la conceptualización y definición de la Programación y Presupuestación, a fin de aclarar estos términos básicos y usuales en la teoría del Presupuesto.

La Programación es la acción que se manifiesta y se plasma en el quehacer del Plan, programa, subprograma, proyecto, actividades, tareas, manifestándose en los objetivos (en acciones cualitativas) y las metas (en acciones cuantitativas) e involucrando el destino de los Recursos: financieros, materiales y al personal necesario definiendo los métodos y técnicas laborales para aplicar, lo cual redundará en la cantidad, calidad, beneficio y tiempo de los resultados, integrándose en "La Programación cuatro aspectos fundamentales 1) la definición de una política, 2) la preparación de planes, 3) la formulación de planes de trabajo y 4) la confección de Presupuesto" ³³

La Presupuestación, es la instrumentación de la programación y consolidación reflejada en la asignación de recursos a las partidas prioritarias consignadas en tiempos fijados, constituyendo a su vez un elemento básico del corolario del proceso de la planeación, como observación de este proceso podemos integrar la instrumentación de la Programación y Presupuestación definiéndola: "consiste en la selección de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financiera para alcanzar dichas metas dentro del ejercicio presupuestario. Es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del Gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global." ³⁴

Después de haber expuesto estos conceptos con mayor claridad y conocimiento de causa de nuestro objeto de estudio, nos dedicaremos a exponer ante un contexto real esta acción de integración en el Presupuesto en México, vía los mecanismos de programación.

³³ Vázquez Arroyo Francisco, Presupuesto por Programas del Sector Público en México. Ed. UNAM, México 1977, Pág. 43

³⁴ Ortega Blate Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación. Ed. Edicol, México 1982, pág. 293

De acuerdo a las disposiciones de la Ley; del Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto de Aprobación del Plan, para instrumentar su ejecución, se han formulado los siguientes mecanismos.

La Vertiente Obligatoria y los Programas Sectoriales a Mediano Plazo rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Programación y Presupuesto, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios de las aportaciones de los grupos sociales interesados a través de los foros de Consulta Popular.

Estos programas presentan similar horizonte temporal que el plan; especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate. Contienen estimaciones de recursos, metas, así como los instrumentos de ejecución de sus responsables.

Los Programas Institucionales de Mediano Plazo definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y política del PND y de los programas que lo degregan y detallan. La cobertura de este tipo de programas, nacional o regional, dependen de la naturaleza de las funciones que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

La Integración de los Programas Regionales de Mediano Plazo corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, contando con la participación de las dependencias y entidades, los grupos sociales interesados y las entidades federativas que comprenda la región. Se refieren a las regiones prioritarias o estratégicas para el desarrollo nacional, de acuerdo con las previsiones del plan; contienen los mecanismos, instrumentos, metas, etc., que normarán los objetivos de desarrollo en esos ámbitos territoriales.

Los Programas Especiales de Mediano Plazo se refieren a las prioridades del Desarrollo Integral del país fijados en el Plan Nacional o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Los Programas Operativos Anuales (POA) incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; coordinada, dentro del marco del

CUD; inducida, a través del paquete político e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada, mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

En el contexto de la planeación, los programas operativos anuales hacen congruentes los lineamientos de los programas de mediano plazo, con los necesarios ajustes que a los mismos deben hacerse en función de las circunstancias coyunturales que se presentan durante la ejecución y que son imprevisibles al momento de formularse los planeamientos de mediano plazo. En este sentido, los (POA) se integran como resultado del proceso de programación-presupuestación, dando base a la integración del presupuesto de egresos de la Federación.

En el marco de La Vertiente de Coordinación, coadyuvan a instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo estatal y los Programas Operativos Anuales Estatales.

Los Planes de Desarrollo Estatal constituyen los mecanismos generales de orientación del desarrollo estatal; presentan un horizonte temporal de mediano plazo y estructuran su congruencia y articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Programas Operativos Anuales Estatales constituyen instrumentos que vinculan a nivel estatal los lineamientos generales de los planes de desarrollo estatal, con el proceso de programación-presupuestación anual.

Hemos considerado necesario integrar, después de haber expuesto los programas y planes con los que se apoya la instrumentación de la programación, incertando en estos el Programa Nacional de Solidaridad.

Como instrumento para erradicar la miseria extrema en que todavía se desenvuelven millones de ciudadanos, el Gobierno Federal estableció en el año de 1988 el Programa Nacional de Solidaridad, basado en el concepto de coparticipación entre la sociedad y los tres niveles de gobierno en la instrumentación de acciones enfocadas hacia el combate a la pobreza.

Como de su nombre se desprende, el Programa hace uno los esfuerzos que tanto gobierno como sociedad invierten en el mejoramiento de los niveles de vida, mediante mecanismos de coordinación y el empleo de los recursos con que cuenta el Programa. Se parte de la base de que los individuos y comunidades, para poder

superarse, deben ser capaces de ser autosuficientes, es decir, generar ingresos o resultados suficientes para vivir dignamente.

Las acciones del programa se orientan principalmente a:

- Apoyar a la agricultura en zonas de alta siniestralidad y a la diversificación productiva del campo.
- Impulsar y apoyar la multiplicación de proyectos productivos y la incorporación de la población a los mismos, capacitando a los grupos de individuos o comunidades beneficiarias.
- Promover la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y del equipamiento urbano en las colonias populares de las ciudades.
- Consolidar y mejorar la capacidad de los servicios de educación, salud, abasto popular y alimentación en los niveles estatales y municipales.

El Programa Nacional de Solidaridad se encuentra básicamente enfocado a los núcleos de población más necesitados, quienes de otra forma difícilmente tendrían acceso a los beneficios del desarrollo y que básicamente se encuentran integrados por comunidades indígenas, campesinos en zonas de baja productividad agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades, que carecen de servicios básicos y tienen graves deficiencias de alimentación, educación, empleo, salud y vivienda. Por lógica extensión, otro grupo ecipiente del programa lo constituyen los habitantes de las colonias populares, que en su gran mayoría son emigrantes del campo que se han asentado en la periferia de las ciudades, buscando mejores condiciones de vida.

En la proyección de una estrategia concertada, se ha visto la necesidad de avanzar en paralelo en la atención de las prioridades sociales de mayor urgencia: además de procurar directamente la erradicación de la pobreza extrema, sobresalen la necesidad de garantizar la salud pública, de dotar suficientemente de servicios básicos a los habitantes de los estados, y de reestablecer la calidad de vida en las principales ciudades, incluida la Ciudad de México.

La puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática ha requerido de múltiples ajustes en materia legislativa, en el proceso de planeación y en la estructura institucional, mismas que se han venido realizando en los últimos años.

Después de que los Estados llegan a un acuerdo con los programas ante la Federación la S.P.P. vuelve a revisar la propuesta de los programas y de proceder, se constituye en la dimensión programática del Programa Operativo Anual.

Paralelamente al desarrollo de todo el proceso programático-presupuestal del gasto federal, la Comisión Intersectorial del Gasto-Financiamiento ⁵⁵ apoya con sus actividades al desarrollo del proceso, realizando las siguientes acciones:

Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar la contabilidad.

Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Proponer un calendario de ingresos y de gastos para prever las necesidades de financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debido cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el ejercicio del presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la Federación y del Financiamiento del Sector Público Federal.

⁵⁵ La Comisión se integra por los Secretarías de Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público, y la Contraloría General de la Federación, participando en sus sesiones, cuando es necesario, el Coordinador Sectorial correspondiente y los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

1.7.5. LA INTEGRACION DE LA PRESUPUESTACION

La acción de la Presupuestación. Al término de la fase programática del proceso, se inicia la etapa presupuestal del mismo. En esta fase, La Comisión Gasto-financiamiento establece las magnitudes que constituirán los entornos sobre los cuales se trabajará para determinar los programas-presupuestos sectoriales. Cabe mencionar aquí que, si bien en lo formal existe continuidad entre ambas fases, lo que se observa en la práctica es un serio divorcio entre estas variantes del proceso.

En efecto, el reconocimiento implícito de la SPP y las dependencias coordinadoras de sector sobre las insuficiencias del programa preliminar de inversiones, resultado de las actividades de programación, realizadas en los términos comentados, determina que, dicho programa no sea considerado cabalmente para fines de la integración del programa de inversiones definitivo de las dependencias, ni de la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con lo anterior, la presupuestación se apoya en otros elementos que generalmente, adquieren el peso definitivo en las decisiones que se adoptan en orden a esta variable del proceso.

La estructura programática-presupuestal del programa de cada dependencia, se define básicamente de acuerdo con los niveles de gasto observados por los programas específicos en años anteriores, observándose así en mantenimiento de graves inercias en la asignación de los recursos.

Entran en juego también respecto a lo anterior, la capacidad de negociación de las áreas operativas de las dependencias; este elemento es también un factor que decide la estructura programática del gasto al interior de cada dependencia.

Si bien es lógico que esos elementos se consideren en el proceso, dicho tratamiento no está articulado de manera congruente con la fase programática, constituyendo sólo una respuesta a las insuficiencias y limitaciones de la programación.

Lo grave es que constituye una salida que puede mantener inercias poco saludables en la asignación programática y regional del gasto que vienen prevaleciendo desde hace tiempo.

Lo preocupante es que todo un ejercicio de programación, que demanda esfuerzos, vea poco utilizados sus resultados y conclusiones, por un tratamiento de eficiencia cuestionable, cuya única ventaja consiste en posibilitar la agilidad en la determinación de los planteamientos presupuestales.

Lo serio es que se deba recurrir en alto grado al mencionado tratamiento, por las limitaciones del proceso de programación; insuficiencias que son reconocidas por la SPP y las Dependencias y que se han manifestado tradicionalmente en los esfuerzos de planeación realizados por la Administración Pública Federal, pero que han prevalecido no permitiendo un avance sustantivo en el orden, la eficiencia y eficacia que debe observar el gasto público.

Lo significativo del hecho consiste en que, al carecer prácticamente el sector, de un eficiente programa de inversiones y acciones, que posibilite el ejercicio cotidiano de actividades por las insuficiencias de la programación, la dependencia debe al inicio del nuevo ejercicio, proceder a elaborar su programa definitivo de acción, el cual ajustará al monto financiero global que le fue asignado.

Ahora sí, considerando también los resultados del ejercicio precedente, formulará su programa de acción y gasto; asignará montos por programa, todo ello a nivel regional, considerando sus propios elementos de juicio sectoriales. Todo lo realizado anteriormente, fue sólo con objeto de cubrir los requerimientos formales de la planeación, lo nuevo es lo práctico, lo efectivo, según la lógica de las dependencias.

La Programación Presupuestación Global se establece con el fin de reordenar la economía nacional y se debe instrumentar a través de una asignación equilibrada del gasto de acuerdo al impacto que se requiere procurar en cada una de las regiones, de acuerdo a sus necesidades y demandas.

Se busca incidir en el impulso al desarrollo de las regiones menos favorecidas de manera de disminuir las desigualdades regionales.

El PND prevé que la asignación regional del gasto, se determine por la concurrencia de los tres niveles de Gobierno con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población, propiciar una mayor participación de los sujetos de desarrollo y una menor intervención del gobierno federal en la determinación de las demandas locales.

En todo el proceso descrito cuyo contenido se expresa en el Plan Global de Desarrollo se destacan tres cuestiones fundamentales:

- La política de desarrollo regional y los programas de desarrollo regional, en consecuencia, juegan un papel central en el propósito de la descentralización de la vida nacional.

- La instrumentación de la política de desarrollo regional prevista en el PND, se realiza a través del Sistema Estatal de Planeación, cuyos productos son los planes estatales y programas de mediano plazo, que se introducen al proceso de programación-presupuestación a través de los programas operativos anuales.

El proceso de programación-presupuestación es el instrumento que permite traducir las metas del plan en acciones concretas para alcanzar el propósito ya descrito.

De esta manera, el sistema formal institucional previsto, se perfecciona respecto a esquemas manejados con anterioridad.

Se reconoce la descentralización a los estados de facultades y programas ahora a cargo del Gobierno Federal, como un propósito esencial para promover y fortalecer el desarrollo y el crecimiento económico.

Se da apertura a la participación de los Municipios en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, como base para su fortalecimiento político y administrativo.

Se determinan a partir del PND líneas de acción para el Desarrollo Estatal, orientadas a fortalecer la capacidad económica y administrativa de los Estados y los Municipios.

Se modifica la concepción de los planes estatales, introduciendo metas y objetivos de mediano plazo (programas de mediano plazo), para operar con programas de corto plazo, (POA) incorporando en ellas las acciones sectoriales federales para dar el sentido integral al desarrollo.

Se amplía la estructura programática del CUD y se integran programas antes dispensos, dando una mayor participación a los Estados en las aportaciones presupuestales.

Se propone una mayor intervención de los municipios en la administración y ejecución de programas.

Se modifica el mecanismo operativo de transferencia de recursos presupuestales a los Estados.

Se disminuye la intervención del gobierno federal en la etapa de determinación de las demandas locales.

La Segunda Parte de esta investigación la hemos dedicado al estudio de la Teoría y Técnica del Presupuesto, en el cual estudiaremos la visión clásica del Presupuesto y sus principios políticos, económicos y contables, así como su interacción presupuestal e integral aplicados en México.

Se incluye la acción del ingreso y las características del Presupuesto, como sus fases de intervención en su proceso, desde el inicio, continuación y terminación, estos son abordados en el Presupuesto de Egresos y sus protagonistas en México.

También incluimos la evolución de las principales técnicas presupuestales públicas.

SEGUNDA PARTE

**TEORIA Y TECNICA PRESUPUESTAL
PUBLICA**

SEGUNDA PARTE

TEORIA Y TECNICA PRESUPUESTAL PUBLICA

Las acciones y tareas financieras que tiene el Estado desarrolla para el logro de sus fines, como toda actividad, tanto sea en el sector privado ¹ como en el público, exige para ser ejercida en forma ordenada y eficiente la confección de un plan o una programación. Este plan o previsión servirá de instrumento para desarrollar la actividad financiera estatal conforme a previsiones elaboradas con vistas a lograr la más óptima satisfacción de las necesidades sociales o colectivas.

El gobierno requiere y necesita de manera ineludible disponer de un plan de actuación. A ese plan se le conoce con el nombre de Presupuesto.

El concepto de Presupuesto, sobre todo en este siglo, ha sufrido profundas transformaciones inspiradas por las ideas de las modernas doctrinas que asignan cada vez una mayor participación al Estado en la actividad económica, cualquiera que sea su sistema de gobierno.

Se puede observar que en la concepción tradicional el Presupuesto ² debía estar limitado a los gastos e ingresos del Estado, como también visualizarse en un documento meramente financiero y en cuyo criterio siempre se fijó y permanece en toda esta doctrina; es el que se refiere al equilibrio del Presupuesto, es decir, que ingresos y gastos deben compensarse exactamente. Además del carácter financiero y de la exigencia del equilibrio, según el concepto clásico, el Presupuesto estaba sometido a

¹ Como lo indica Allen Weenny y Jhon N. Wisner Jr. en la obra Presupuesto Básico para Ejecutivos. Ed. Olmeca, S.A., México 1977 en la página 27 y 28 que dice: El trabajo de un gerente va más allá de la simple revisión de las labores de sus subalternos -también planifica esas labores-. El plan que sigue el gerente, destilado en cifras, es su presupuesto. El reporte donde se comparan los resultados que obtiene con los resultados proyectados en el presupuesto (específicamente, las variaciones entre ellos) revela el avance que realiza hacia su meta. En el desarrollo, discusión y presentación de un Presupuesto, los puntos siguientes deben tenerse presentes durante el proceso de planeación:

Organización ¿Estamos debidamente organizados para el trabajo de alcanzar la meta?

Delegación ¿Están las partes clave de este trabajo debidamente delegadas en gente que entiende la importancia de sus respectivos segmentos?

Prioridades ¿Se han identificado los pocos elementos clave, tareas o metas interinas en términos de importancia y del orden en que deben cumplirse?

Recursos ¿Se han asignado debidamente los recursos disponibles (instalaciones, maquinaria, materias primas, etc.) en términos de la meta y de las prioridades que intervienen?

² Es aquel que se presenta clasificado por Instituciones Públicas a las cuales se les asignan los fondos según el objeto o materia del gasto.

un principio fundamental, el principio de la anualidad al cual se le añaden otros principios tales como el de la unidad y de universalidad, que estudiaremos en seguida. En la evolución general de la actividad financiera, estos dos últimos principios han sido menos afectados por las modernas concepciones.

Con respecto a la evolución del concepto de Presupuesto, veamos lo que expresa Guiliani Forouge: "La evolución de las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica, singularmente acelerada en lo que va corrido del siglo, ha determinado modificaciones sustanciales en el concepto del Presupuesto. Por esta razón el Presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la comunidad. Podría decirse que ha adquirido una condición dinámica de que antes carecía, pues si bien en su concepción tradicional el Presupuesto equilibrado no era forzosamente neutral en sus repercusiones sobre la economía, la diferencia radica en que el efecto otrora admitido es ahora deliberado, intencional, de modo tal que ha pasado a ser un instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la economía.

El Presupuesto tradicional en México nos indica básicamente en qué se gasta el dinero y en forma agregada a qué Sector Económico o Social se destina éste. El Presupuesto Federal de orden administrativo, está estructurado en 25 Ramos que comprenden a los Poderes Legislativo y Judicial; a 18 Secretarías; 1 Departamento y 3 Ramos Generales que son: inversiones, erogaciones adicionales y deuda pública; así como el Ramo XXV que incluye Organismos Descentralizados y algunas de las más importantes empresas públicas, el cual se ha ejecutado hasta la década de los sesentas.

Según las nuevas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual es manifestación esencial el Presupuesto cuya noción tradicional se amplía en el tiempo (Presupuesto plurianual o cíclico),³ y en el espacio (Presupuesto económico o Presupuesto nacional), con alteración de ciertos principios considerados básicos por la ortodoxia financiera."

Por último, en esta evolución del Presupuesto cabe mencionar la concepción del Presupuesto nacional, según la cual el Presupuesto del Estado debe reflejar toda la actividad económica de la Nación, o sea

³ En México el Presupuesto Federal se conceptualiza bajo una visión abierta concertada e integral reflejada en la función del todo y sus partes del Presupuesto Público manifestándose desde la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. Todas las acciones presupuestales deben apearse a la acción cronológica de su duración de un año en su ejercicio.

que la estructura del Presupuesto debe comprender la estructura económica del país. Algunos autores prefieren emplear la denominación de Presupuesto económico en lugar de Presupuesto nacional. Sin embargo, no se debe exagerar la oposición entre las concepciones tradicionales y modernas en cuanto se refieren al Presupuesto clásico y el Presupuesto nacional o económico. La noción del Presupuesto nacional ⁴ no se dirige a absorber y sustituir la del Presupuesto clásico sino que más bien tiende a completarlo.

De esta concepción del Presupuesto nacional se deriva, como lógica consecuencia, el nuevo concepto de tiempo atribuido a la vigencia del Presupuesto, que en oposición al clásico criterio de la anualidad, se piensa en Presupuestos concebidos para actuar en lapsos más extensos, con el propósito de influir sobre las fluctuaciones del sistema económico. De acuerdo con esta teoría de los Presupuestos plurianuales o cíclicos, en los mismos los gobiernos deben incluir previsiones apropiadas para ser empleadas oportunamente para contrarrestar las fluctuaciones coyunturales de la economía nacional, con arreglo a una política gubernamental

Hemos dicho que toda actividad ya sea privada o pública necesita un plan o una previsión para que pueda ser realizada en forma ordenada y eficiente, y que la necesidad de ese plan nos conduce a la elaboración de lo que se denomina Presupuesto. Ahora bien, entre los Presupuestos públicos y los Presupuestos privados existe una diferencia de contenido.

Los Presupuestos privados; son solamente actos de previsión de ingresos y de gastos. En cambio el Presupuesto público es acto de previsión y además de autorización de ingresos y de gastos y en éste la autorización la debe otorgar el Parlamento o el Poder Legislativo ⁵ para que el Presupuesto pueda ser ejecutado, es fundamental.

Ello significa que para los particulares y para las empresas privadas los Presupuestos son únicamente actos económicos. En cambio para el Estado los Presupuestos son además de actos económicos, actos jurídicos, actos creadores de derechos y obligaciones.

⁴ En México se conceptualiza como el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual incluye los gastos del Sector central y paraestatal.

⁵ Integrado en México por el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y Senadores, estos a su vez se constituyen en Asambleas, Comisiones, Gran Comisión y Comisión Permanente.

Hoy en día se han dado diferentes conceptualizaciones y definiciones de Presupuesto como lo expresamos en las doctrinas del Presupuesto de esta investigación ⁶. Recordaremos una que tuvo celebridad porque durante un prolongado lapso fue modelo universal. Nos referimos a la definición dada en Francia mediante el decreto del 31 de mayo de 1862 que dice: "El Presupuesto es el acto por el que son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas." De esta definición surge que el Presupuesto es un acto de contenido exclusivamente financiero, por cuanto en él se contemplan únicamente los ingresos y los gastos públicos.

Por nuestra parte, podemos dar la siguiente conceptualización: El Presupuesto es un programa de acción del gobierno que consiste en dos partes, una estimación de ingresos y un cálculo de gastos o egresos, vinculados a la política económica y social en un período determinado, manifestándose en una erogación programada.

Naturalmente, en los estados modernos, el Presupuesto adopta la forma de una ley, conocida con el nombre de Ley del Presupuesto y en consecuencia, debe cumplir los requisitos exigidos por las Constituciones o leyes especiales. Es por esta razón que algunos autores suelen definir el Presupuesto como un acto legislativo-administrativo concretado en forma de ley, por el cual se prevén los recursos y gastos del Estado. Sin embargo, estas definiciones son esencialmente jurídicas y no caracterizan la esencia económica del Presupuesto. Por esta razón, estimamos más acertado dar un concepto económico del Presupuesto y desde este enfoque, se trata de un programa de gobierno concretado en el cálculo de recursos y gastos.

⁶ Ver Primera Parte: Marco Doctrinal y Conceptual del Presupuesto Público de esta investigación.

2.1. LA VISION CLASICA DEL PRESUPUESTO EN SUS PRINCIPIOS POLITICOS, ECONOMICOS Y CONTABLES.

Es importante hacer saber la integración que se conjuga en la economía de un país, con la acción del gasto y el plan de la hacienda pública para un periodo de tiempo determinado, este se manifiesta y consolida en el Presupuesto, el cual consideramos que observa la existencia de cuatro variables básicas, siendo estas las siguientes:

- ¿Quién hace el Presupuesto? manifestándose en el sujeto y el objeto a que se refiere.
- ¿Cuándo se elabora y se ejecuta el Presupuesto? expresándose cronológicamente en razón de tiempo de duración y su realización
- ¿Cómo debe de ser el Presupuesto? Debe de expresarse en su contenido con una formalidad y con un lenguaje, claro, preciso y objetivo.
- ¿Porqué el Presupuesto debe tener uno y otro contenido? y ¿Qué papel le corresponde desempeñar al Presupuesto?

Estas cuatro grandes variables que se transforman en interrogantes que acotan todo el campo problemático del Presupuesto se han contestado de forma taxativa y casi invariable durante un lapso que puede situarse desde el final del siglo XIII hasta bien entrado el siglo XX concretamente, hasta el fin de la primera guerra mundial. En síntesis, esta respuesta ha sido simple: el presupuesto posee un sujeto activo, un intérprete, constituido por el Poder Legislativo o Cámara Baja, que anualmente elige las actividades económicas que debe realizar el sector público y otorga un mandato al Poder Ejecutivo, para que ponga en práctica esa elección realizada por los representantes de la ciudadanía. La forma y el lenguaje del Presupuesto deben ajustarse a la necesidad de que este mandato otorgado por el Legislativo se cumpla con todo rigor. El tiempo al que este mandato se extiende es el año y la filosofía que impregna su contenido.

Esta ideología presupuestaria que hemos sintetizado, se denomina **Concepción Clásica del Presupuesto**⁷ y su importancia, no sólo se fundamenta en la amplia vigencia temporal que se ha reseñado, sino en la supervivencia en el presente de muchos elementos de esta ideología presupuestaria. Puede afirmarse, incluso, que para los países que rigen sus destinos económicos por el sistema de economía de mercado,⁸ no ha surgido aún una ideología presupuestaria alternativa. Por más que sean perceptibles defectos sustanciales denunciados con reiteración y que afectan a esta **Concepción Clásica del Presupuesto** impidiéndola gobernar plenamente los destinos presupuestarios de las distintas economías de Occidente. Estas revisiones de la concepción clásica del presupuesto y la situación de crisis en la que el presupuesto clásico se encuentra exigen un conocimiento detenido de los distintos elementos que integraron su estructura.

En consecuencia, analizaremos con algún detalle los distintos elementos componentes de la ideología presupuestaria clásica, comenzando como es obligado, por el intérprete del documento presupuestario. Para este enfoque tradicional, existe un principio básico, principio político denominado "competencia".

El nacimiento de la institución presupuestaria estuvo ligada a esta fundamental exigencia. El presupuesto nació en efecto, para garantizar los derechos del pueblo sobre la elección de los programas de ingresos y gastos públicos. La historia del derecho presupuestario casi constituye una historia de la soberanía popular y, por esto, la aprobación del documento presupuestario corresponde a la Cámara Baja, que,

⁷ Para mayor explicación ver la obra: "La Crisis del Presupuesto Tradicional, Editorial Guardian, Madrid 1969 en lo que corresponde al Primer Capítulo en el cual se da una exposición de los principios presupuestarios clásicos y su crisis"

⁸ Como lo manifiesta Daniel J. Borstein en su obra: Los Descubridores, Editorial Crítica, Barcelona, 1988 en la página 626. ... La clásica doctrina conocida posteriormente con el nombre de -mercantilismo- se creó por un próspero hombre de negocios británico, sir. Thomas Mun (1571-1641), director de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales. Los británicos atribuyeron la plata en un monto de 30,000 libras realizada por esta compañía para financiar sus actividades. Mun defendiendo a su compañía ante la Comisión Permanente de Comercio, escribió enérgicos panfletos, A Discourse of Trade, from England unto the East Indies (Discurso sobre el comercio entre Inglaterra y las Indias orientales, 1621) y England Treasure by Forraing Trade; Or the Ballance of our Forraing Trade in the Rule of our Treasure (La riqueza de Inglaterra por el comercio exterior, o el equilibrio de nuestro comercio exterior en el gobierno de nuestro tesoro, 1630, publicado en 1644) para reforzar la idea de una economía nacional y el hipnótico concepto de -la balanza comercial-.

Sostenía que la cuestión fundamental no era que una compañía exportara o dejara de exportar lingotes de oro, sino que el valor de las exportaciones de una nación en su totalidad rebasara el valor de las importaciones. Una balanza comercial -favorable- indicaba que estaba entrando oro en el país, y que por consiguiente, la nación se estaba enriqueciendo.

recogiendo la representación popular, votaba el contenido propio de los programas de ingresos y de gastos públicos. Esta regla o principio de la competencia es la primera regla fundamental de carácter político en la petición de derechos de 1628 realizada en Inglaterra y que ya proclamo de manera terminante la ilegalidad de establecer impuestos que no fueran autorizados por el Parlamento. Otros autores van, incluso más atrás y hablan de costumbres del pueblo inglés que desde el siglo XIV venían exigiendo la aprobación por el Parlamento antes de establecer cualquier gravamen. Sea como fuere, es un hecho que la revolución burguesa liberal de 1789 generalizó este principio en todo el derecho presupuestario continental y que su vigencia se extiende durante el reinado de las ideas clásicas del Presupuesto.

De este principio básico derivan todos los demás que contribuyen a configurar la forma y el proceso de elaboración del Presupuesto obligada consecuencia del principio político de competencia esta norma de "la universalidad" que algunos autores denominan también integridad del Presupuesto del Estado.

Esta norma establece que el Presupuesto ha de contener separadamente todos los ingresos y todos los gastos del Estado. La administración pública debe ejecutar sólo el contenido del documento presupuestario. Lo que no está en el Presupuesto no está en el mundo. La consecuencia más importante de tal principio es la de que no deben deducirse de antemano, en las estimaciones presupuestarias de los gastos totales, los ingresos que proporcionan, ni tampoco deducirse de los recursos o ingresos los gastos correspondientes de recaudación y administración que se relacionan con ellos. Por otra parte, cualquier contingencia no prevista no podrá ser recogida en el documento presupuestario, y, por lo tanto, no podrá tenerse en cuenta por la Administración Pública, lo cual, naturalmente, lleva a la necesidad de elaborar muchos casos, en virtud de la importancia de estas contingencias extraordinarias, presupuestos especiales que tengan tal carácter.

2.2 LA VISION DEL PRESUPUESTO EN EL PERIODO CLASICO Y SUS FUNDAMENTOS EN LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES DE CARACTER POLITICO

La crisis no sólo ha afectado al componente económico de la ideología presupuestaria clásica. Ha penetrado también en los llamados principios políticos de la institución presupuestaria, el fundamento de los principios políticos no era otro que la confianza depositada en el Estado Constitucional Democrático, característica del siglo XIX. El Estado Constitucional integra el poder estatal en tres: -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y tendía, de esta manera, a preservar las libertades individuales. En el sector presupuestario, el control del Ejecutivo debería realizarse, tanto por el Poder Legislativo al determinar el contenido del documento presupuestario, como por el Poder Judicial al elaborar la cuenta final del sector público. Recortar, por lo tanto, las facultades del Ejecutivo, limitando su posible y arbitraria extensión es el fin básico de los principios políticos presupuestarios clásicos. Paralelamente a la crisis que se iba produciendo en el aspecto económico de la institución presupuestaria, se iba también vislumbrando una pérdida paulatina de la confianza decimonónica en el Estado Constitucional Democrático. La evolución constitucional de los estados europeos durante el pasado siglo origina consigo durante el transcurso del tiempo el fortalecimiento de las facultades ejecutivas del Gobierno frente a las parlamentarias o representativas. La causa de este proceso ha sido la búsqueda de la eficacia de la acción política. La incapacidad del Estado Constitucional Democrático para poner en práctica aquello que convenía hacer se debía esencialmente a los controles por los que la Administración Pública tenía que pasar como consecuencia del juego contrapesado de los poderes. Una línea recta para la acción práctica la constituía el reforzamiento de los poderes del Ejecutivo, su estabilización, porque de esa suerte él podría convertir en realidad lo que constituyen aspiraciones sociales generalizadas que tan solo encarnaban en hechos después de un largo y costoso recorrido según el mecanismo político.

Esta tendencia del reforzamiento del Ejecutivo fue muy apoyada y subrayada a partir de este siglo, en la década de los treinta por algunos tratadistas de Derecho Constitucional manifestando las nuevas tendencias del Derecho Constitucional en todos los países de Occidente. Gran Bretaña, la gran adelantada del Estado Constitucional daría la pauta a seguir lo que los tratadistas de Derecho Político han llamado "dictadura del Premier", que no traducía sino esa consolidación y estabilización del Ejecutivo para conseguir una acción más eficaz. Esta tendencia fue imitada muy pronto en el Continente reforzándose la función gubernamental frente a la parlamentaria. No es esta una corriente que muera en el mismo año, en el cual Mikine escribía su ensayo (1936). El mismo autor ha comprobado ya en la década de 1950 nuevas formulas constitucionales de los estados europeos, como la consolidación del Ejecutivo no ha perdido sino que, muy al contrario, ha adelantado terreno. Las formas políticas de Francia e Italia responden a la preocupación estabilizadora del Poder Ejecutivo que ha apuntado a lo largo de toda la evolución histórica desde el siglo XIX hasta nuestros días.

En el terreno presupuestario, este reforzamiento del Ejecutivo fue otorgando una posición de privilegio a la Administración Pública en la elaboración de los programas de ingresos y gastos públicos. Como hemos visto, es al Ejecutivo al que hoy corresponde la preparación del documento presupuestario. Si no siempre es cierto que quien propone dispone, sí lo es que la proposición realmente adelanta la solución de un problema, y en tal sentido, es al Ejecutivo al que corresponde la iniciativa en la elaboración del Presupuesto. Por otra parte, la iniciativa parlamentaria ha sido severamente controlada en todos los estados occidentales, autolimitación del sistema parlamentario que se inicia en Gran Bretaña y que se ha seguido en los restantes países. Pero no solamente son éstos los únicos brotes a través de los cuales se manifiesta la crisis del derecho presupuestario clásico y la preponderancia del Ejecutivo en la elaboración y administración del Presupuesto. Todos los principios políticos presupuestarios puede decirse que están hoy en una crisis aguda. Crisis quizás no tan completa como la que han padecido los principios económicos, crisis que podría caracterizarse con los principios políticos que han sido revisados a la luz de las modernas exigencias y se siguen manteniendo en un sentido diferente del que tuvieron dentro de la ideología presupuestaria clásica.

El primer principio político de la institución presupuestaria le corresponde el de competencia. Es en este, en donde el Parlamento Legislativo, quien debe aprobar todos los ingresos y gastos públicos. No deben pedirse impuestos ni realizarse gastos que no sean reconocidos y estén previamente aprobados por la representación popular. Este principio sigue conservando validez.

Los mayores síntomas de crisis se observan en el principio de universalidad en su integridad presupuestal, el cual ha tenido una serie de excepciones que pueden agruparse en dos contextos: excepciones fundamentales y secundarias. Son excepciones fundamentales las constituidas: a) por el Presupuesto industrial b) por los Presupuestos de la seguridad social y c) por el manejo de fondos en cajas especiales. Son excepciones secundarias las que provienen: a) del gasto de los ingresos por reintegros; b) de la participación de grupos políticos en ingresos presupuestarios; c) de los gastos y créditos interestables, y d) de los gastos extraordinarios.

Daremos un vistazo de la acción presupuestaria en las empresas públicas que ejercían una actividad comercial e industrial y han procurado escapar al Presupuesto. Los principios de contabilidad administrativa que imperaban en el Presupuesto clásico no pueden constituir más que un entorpecimiento para la buena gestión de las empresas públicas. En efecto, el fin esencial de una unidad económica productiva no es el de que sus gastos se controlen uno a uno por los escrupulosos principios de la contabilidad administrativa, sino más bien el de que un capital se gestione con la máxima eficacia para obtener el mejor aprovechamiento. Esto quiere decir que para juzgar la actividad de cualquier empresa pública, la contabilidad que debe aplicarse es la especulativa, no la administrativa. Por esta circunstancia la elaboración de un Presupuesto Industrial gobernado por principios independientes del Presupuesto tradicional ha sido una aspiración muy temprana de todas las empresas públicas. Esta aspiración está justificada. Lo que no está justificado es que esta actividad no se fiscalice y condicione por el Legislativo, pues el hecho de que se admita y justifique la existencia de normas especiales para orientar el quehacer de la empresa pública no quiere decir que el Parlamento Legislativo desconozca la actividad industrial del Estado y que ésta escape completamente de las reglas de aprobación y fiscalización de las actividades del sector público.

En segundo término, los Presupuestos de la seguridad social se han considerado también en muchos países como Presupuestos independientes del estatal. La seguridad social ha nacido como un fruto de los afanes distributivos de la sociedad moderna que ha llevado a que el Estado procure la cobertura de riesgos para los sectores de trabajadoras y tienda a realizar, mediante esta cobertura, la política socialmente deseada de distribución de la renta.

Finalmente, ha sido excepción muy importante del principio de universalidad la administración de determinados fondos especiales en cajas especiales. Todos los argumentos que suelen aducirse a su

favor más bien hablan de la necesidad de formas especiales de contabilidad y de formas de presupuestar para determinadas actividades públicas, pero no justifican una administración financiera ajena a la del Presupuesto general. Por el contrario, los abusos e irregularidades observadas en la administración de los fondos especiales han llevado en muchos países a la necesidad de tratar de incorporar todas las cuentas especiales en el Presupuesto general. Esta falta de incorporación imposibilita, por otra parte, la adopción de un plan de acción conjunto del sector público y la dirección total de las operaciones de ingresos y gastos. Si este plan conjunto es necesario en todo tiempo, lo es más hoy ya que el Presupuesto contribuye a la consecución de metas económicas que rara vez pueden alcanzarse sin una disciplina completa de todas las actividades que suponen ingresos y gastos públicos.

Excepciones secundarias de menor relevancia al principio de la universalidad son aquellas que tienen lugar por ingresos de reintegros. Los reintegros difícilmente pueden perverse y, en tal sentido, su lista puede escapar a la fiscalización o control del Legislativo. Claro es que su escasa importancia no permite desarrollar una actividad muy relevante. Tienen también importancia menor las participaciones en los ingresos. Frecuentemente recauda el Estado por cuenta de las entidades locales determinados fondos y a ellas los transfiere. El principio de integridad exigiría la contabilización en el Presupuesto del Estado, tanto de tales ingresos como de los gastos. La consecuencia sería que el Presupuesto del Estado se "inflaría" de una manera arbitraria, puesto que recogería actividades que éste no va a ejercer, sino que corresponden a otras entidades públicas. En consecuencia, se ha considerado excepción justificada del principio de universalidad o integridad el que estos ingresos y gastos se contabilicen por las entidades que los materializan, en el caso que consideramos, por las entidades locales. Tienen también algún interés las prestaciones que entre los distintos departamentos de la Administración Pública pueden realizarse que son llamadas, muy justificadamente, autoprestaciones o prestaciones interadministrativas. El principio de integridad exige que estas prestaciones se valoren, cuantifiquen y se gasten.

Este principio favorece quizás una absurda duplicación, porque si el Estado se autopresta un determinado servicio, lo que gasta un departamento es, en definitiva, lo que ingresa otro departamento. Tiene sin embargo, algún interés al mantener la universalidad en este caso, puesto que para formarse una idea acertada sobre los costos de las diferentes ramas de la Administración Pública, es menester que toda prestación figure en la Contabilidad Pública, tanto de la rama administrativa que los concede, cuanto en la de la que los recibe. El principio es especialmente aplicable a los organismos públicos de

comunicaciones y transporte. El no presupuestar ciertos servicios lleva frecuentemente a formar una idea errónea sobre la verdadera situación financiera de dichos organismos.

Finalmente, los gastos extraordinarios han dado lugar a una desviación importante del principio de unidad del Presupuesto, ya que muchas veces se han configurado cuentas independientemente para su contabilización y cobertura, constituyendo de esta suerte una excepción al principio de universalidad o más bien del de unidad. Su justificación lógicamente depende de la finalidad a la que el gasto atiende y de la manera en la que éste ha surgido en la gestión pública.

Como podemos señalar y afirmar, que el principio de universalidad presupuestaria conserva aún valor y vigencia importantes. El Presupuesto ha de ser universal, lo que no significa que sea un documento único que deba juzgarse por principios y calificarse con criterios uniformes. La lógica de la administración económica exige la división del documento presupuestario en cuerpos diferentes regidos por principios también distintos.

De los principios políticos clásicos, el que advierte síntomas más claros de crisis es el principio de unidad. Los vicios en que podía caer la gestión presupuestaria de admitirse la pluralidad de Presupuestos, llevaron a los escritores clásicos a exigir la unidad presupuestaria. Se trataba de evitar los Presupuestos extraordinarios o los Presupuestos añejos que, más bien, pretendían justificar el déficit ocultándolo o presentar como justificable una política determinada de cobertura poco rigurosa y ortodoxa de los gastos que realiza una gestión financiera eficiente. Hoy, sin embargo, no es posible elaborar un solo Presupuesto que recoja y discipline con carácter uniforme la enorme variedad de la gestión pública. Tiene fundamento defender la existencia de una presentación de las actividades del sector público en diversas secciones o cuerpos distintos gobernados también por principios diferentes y que faciliten el conocimiento del Poder Legislativo del contenido total de la gestión pública. Pero carece de sentido defender la existencia de un solo documento presupuestario sin distinción de la diversa actividad económica del grupo político.

El cuarto principio presupuestario de carácter político era el de la especialidad. El aspecto de la especialidad cualitativa ha tenido alguna transgresión, incluso ya en la etapa clásica: la constituida por las transferencias entre una y otra partida para la realización de los gastos. El agotamiento de partidas muy semejantes utilizadas por un departamento ministerial y la existencia de créditos no utilizados en otras, llevó, ya desde los primeros tiempos, a admitir legalmente ciertas transferencias entre partidas semejantes. No deben ir más allá, sin embargo, las transferencias presupuestarias. Su extensión

desmedida confunde más que aclara la gestión presupuestaria. La especialidad cuantitativa se ha incumplido a través de tres procedimientos. 1o. Por la votación de créditos suplementarios que ampliaban considerablemente la gestión inicial aprobada por el Presupuesto. Es tendencia unánime la de procurar su limitada utilización. 2o. En algunos casos el Ejecutivo ha realizado gastos no presupuestados que han exigido una posterior ratificación parlamentaria para convalidar su validez legal. Sólo casos absolutamente extraordinarios pueden justificar la realización de estas actividades. 3o. Finalmente, se han dado incluso casos de absoluta violación del texto presupuestario. La preeminencia del Ejecutivo ha otorgado, con alguna frecuencia, una inmunidad a semejantes e indeseables transgresiones del Presupuesto. Unánimemente considera la ideología presupuestaria moderna la necesidad de conservar la validez del documento presupuestario al mismo tiempo que impedir terminantemente estas violaciones del Presupuesto. En tal sentido se ha propuesto la efectiva responsabilidad política del Ministro de Hacienda que puede ser, hasta cierto punto, de eficacia preventiva para evitar estos abusos en la gestión presupuestaria.

Aspectos interesantes presenta también la revisión a la que los principios clásicos de temporalidad presupuestaria han sido sometidos modernamente. El principio de temporalidad del Presupuesto o anualidad, poseía en la ideología clásica varios fundamentos. Fundamentos políticos: evitar una concesión del mandato al Ejecutivo por un tiempo excesivo durante el cual éste podría administrar con arbitrariedad. La anualidad presupuestaria ponía un límite claro en la concesión del mandato por el Legislativo al Ejecutivo y cumple con el principio de salvaguardar la libertad individual. Los fundamentos financieros también apoyan -al menos en parte- el principio de anualidad presupuestaria. El marco anual es un marco práctico: responde al ritmo principal de la vida social, a la división fundamental del tiempo adoptada para regular las necesidades humanas. Responde también a la duración del ejercicio económico normal en el mundo empresarial. El año es, por otra parte, ámbito temporal lo suficientemente corto como para permitir una previsión razonable. Al lado del principio de temporalidad o anualidad presupuestaria, figura también el principio de especialidad temporal hace referencia, según se expuso, a la ejecución anual del Presupuesto. Es decir, el Estado deberá referir al Presupuesto del año todos los gastos y los ingresos que durante él se efectúen.

Respecto de ambos principios temporales se han planteado modificaciones de interés. En primer lugar, están las que provienen de las dificultades de aplicación de la regla de la anualidad a hechos que pueden ser absolutamente imprevisibles (una guerra por ejemplo, un cambio político, etc.). Pero

también existen dificultades para que la regla de la especialidad temporal se aplique rigurosamente y que provienen:

- a) de la inexistencia de Presupuesto al iniciarse un ejercicio presupuestario
- b) de la alteración de las cifras del Presupuesto aprobado para un acto concreto.

Explicaremos a continuación estos dos casos.

a).- Puede ocurrir que el Presupuesto no esté aprobado el primer día del año financiero para el que haya de regir. En tal caso se detendría toda la actividad estatal. Como esto no es ni conveniente ni posible, se han arbitrado algunos procedimientos que intentan salvar esta contingencia. Existen tres fundamentales: 1o. El sistema de créditos provisionales. Este consiste en la concesión de cantidades a cuenta del Presupuesto que haya de aprobarse. El Presupuesto incorpora y regulariza cuando se aprueba-, la autorización de créditos ya acordados. 2o. Medio menos frecuente y menos normal de soslayar la dificultad apuntada, es el de la renovación del Presupuesto anterior. Por tal procedimiento, el Presupuesto de un año determinado pasa a regir en el año siguiente, si al llegar la fecha de entrada en ejecución del nuevo Presupuesto éste no hubiese sido aprobado. Inconvenientes del sistema de ampliación excesiva de las facultades del Ejecutivo que disminuye la posible presión parlamentaria para el control de los gastos y de los ingresos. Los inconvenientes son también graves desde el punto de vista financiero: es imposible prever que los gastos de un año determinado sean los mismos que los gastos del que finalizó. De ahí la necesidad de múltiples rectificaciones en estos Presupuestos prorrogados en forma de créditos adicionales que terminarán por conducir a una desfiguración completa del Presupuesto cuya corrección se prolonga. 3o. Sistema del Presupuesto Bienal. Consiste en extender la vigencia temporal del Presupuesto. En principio carece de justificación; la previsión vuelve a ser más difícil. El límite de programación temporal es arbitrario. El sistema es el vigente actualmente en España. Tiene, como posibles ventajas, muy aducidas por los que viven la práctica fiscal española, el impedir el crecimiento abusivo del gasto público, aplazando los incrementos de gastos públicos en vista de la imposibilidad de incluirlos hasta que el segundo Presupuesto haya agotado su vigencia, pero obliga a acudir con exceso a los suplementos de crédito y a los créditos extraordinarios en el segundo ejercicio de los presupuestados.

La corrección del Presupuesto se plantea cuando las previsiones son inexactas. El caso que realmente exige una solución es aquel en el que los gastos se calculan con error por defecto debido a la tendencia a la disminución del auténtico valor del gasto público en el momento de la presupuestación. Al

corregir el contenido del documento presupuestario ampliando su límite inicialmente previsto se plantea, en primer lugar, un problema político y, en segundo lugar, un problema financiero.

Políticamente, los créditos adicionales que deben arbitrarse durante el ejercicio para determinados gastos atenúan el poder presupuestario popular del Parlamento (Legislativo) y no sólo porque se encuentra éste ante la táctica de los hechos consumados -el gasto es perentorio, debe realizarse- sino porque muchas veces el Ejecutivo tiende a conseguir que ciertos gastos adicionales puedan ser aprobados por el mismo mediante simples decretos, prescindiendo de esta suerte del control parlamentario. Sin embargo, la necesidad de los créditos suplementarios es evidente. Suelen distinguir las legislaciones positivas los créditos suplementarios de los créditos extraordinarios, según que se trate de predicciones inexactas y deficitarias del gasto que debe realizarse (suplementado al crédito) a gastos no previstos en absoluto, y para los cuales ha de arbitrarse un nuevo crédito de manera urgente e imperativa (crédito extraordinario). Suele ser también costumbre el exigir la obligada intervención del Legislativo para aprobar los créditos extraordinarios en el caso en el que éstos tiendan a crear nuevos servicios. No así en los llamados créditos suplementarios que suelen ser atribuidos al Ejecutivo. Otro sistema distinto de subvenir a esta necesidad es la de adelantos de créditos, sistema en virtud del cual el Ministerio de Hacienda abre un crédito al nuevo servicio creado que después se regularizará mediante la oportuna ley. Es una corruptela muy extendida en algunos países el hacer proliferar estas prácticas que inculcan gravemente los principios de competencia y el de universalidad presupuestarias. Por otra parte, el sistema tiene inconvenientes financieros no menores que los políticos. Conduce a la mala previsión presupuestaria, a minorar incluidos en el Presupuesto para que de esta suerte aparezcan en una situación de equilibrio más presentable o de dimensiones menores, iniciándose después un confucionismo considerable al abrir créditos adicionales, extraordinarios o adelantos de créditos para todos aquellos servicios cuya existencia se conocía, pero que se temió incluirla en el documento presupuestario inicial. Como algún autor ha afirmado, éste es un sistema de ir al déficit con anestesia, o si se quiere, con amnesia por parte de la representación popular.

El principio de la especialidad temporal plantea el problema de cómo debe realizarse la gestión presupuestaria, es decir, si han de referirse al Presupuesto del año todos los gastos y los ingresos que se efectúan o los que se comprometen durante él. Por otra parte, esta erogación se manifiesta en dos sistemas existentes a este respecto, llamados respectivamente, Presupuesto de ejercicio y Presupuesto de gestión. el Presupuesto de ejercicio resuelve así el dilema: El Presupuesto es un conjunto de

cuentas de carácter administrativo en el que debe predominar el punto de vista jurídico, vinculándose al año todos los gastos e ingresos que tienen su origen en un acto que se efectúa durante ese año sea cual fuere el momento del pago efectivo. De esta suerte se tiene una visión de conjunto de todas las cargas y de todos los recursos de un año determinado, sea cual fuere su vencimiento. La solución ofrecida por el Presupuesto de gestión es diferente: el Presupuesto se considera como un conjunto de cuentas de caja en las que se registran gastos e ingresos al día. Gastos e ingresos se vinculan por tanto al Presupuesto del año de su percepción o de su pago efectivo, sea cual fuere la fecha de la autorización jurídica para realizarlos. Este sistema se llama también, por la forma en que contabiliza las operaciones presupuestarias "de caja". Ambos procedimientos tienen sus ventajas e inconvenientes y las distintas legislaciones presupuestarias se dividen al respecto. Estos dos principios suponen una interpretación diversa del principio de especialidad temporal.

Otro problema diferente de carácter temporal es el que plantean los créditos plurianuales. Por razones técnicas, un Estado moderno debe realizar obras cuya ejecución se extienda a varios años, pero cuyo costo total pueda preverse, valorarse y aprobarse antes de emprenderlas. Técnicamente, por tanto, el Estado no solamente puede, sino que debe prever el costo de tales realizaciones, saltando los límites de la temporalidad. Por otra parte, el ritmo de la vida económica supera el año y el Presupuesto debe atender a este ritmo. Debe tratar a más largo plazo que el anual muchas realizaciones y esto plantea, desde el lado económico, la justificación de los programas a más largo plazo del límite temporal clásico. Hay dos formas presupuestarias para la solución de este problema: en primer lugar los llamados créditos de compromiso. El gasto de inversiones del Estado que se prevé se estima en un ejercicio presupuestario: en el del año que comienza la ejecución de la obra. Pero tan solo bajo la forma de lo que se denomina crédito valorativo, que permitirá aprobar jurídicamente los gastos. Esto es, permitirá comprometer el gasto total, pero no pagarlo totalmente en el ejercicio. Los Presupuestos sucesivos al del primer año van incluyendo las cifras correspondientes a la fracción de obra que anualmente se realiza. El procedimiento tiene graves defectos: los créditos de compromiso no son compensados por ningún ingreso correspondiente, ya que no estando destinados a pagarse en el año no tienen por qué equilibrarse. La tentación, por tanto, a su ampliación, puede ser considerable, comprometiéndose así la gestión de Presupuestos futuros.

Otra solución diferente es la de las llamadas leyes de programa: el Parlamento aprueba una ley especial (Ley de Programa) -diversa a la presupuestaria- que autoriza la puesta en marcha de un programa financiero que durante varios años financiará la obra correspondiente, concediéndose los créditos de

compromiso correspondientes a cada ejercicio. La ley divide el programa en etapas anuales y en cada una de ellas prevé la realización de una determinada anualidad del gasto. La votación de una ley de programa por el Parlamento supone adoptar una decisión de gasto cuya validez se proyectaba más allá del año. Sin embargo, esta decisión de gastar en un programa determinado no significa que los planes correspondientes de gasto no tuvieran que obtener los créditos para realizar los pagos anuales que permitiesen financiar el gasto público. Cada año, por lo tanto, para hacer efectivas las leyes de programa, era preciso aprobar el crédito para los pagos e incluirlos en el Presupuesto. Esta solución que tiene sus ventajas técnicas sobre la anterior, no deja de presentar inconvenientes políticos. El Parlamento podría rechazar, en efecto, la inclusión de la anualidad correspondiente para el pago de un gasto previsto en una ley de programa.

El respeto de las partes anuales del programa correspondiente podría no cumplirse así y de esta manera retrasar gravemente la realización de la obra proyectada, ya que la autorización del programa no supone más que el compromiso de gastar, pero no su pago, y por lo tanto, para realizar este pago cada año hay que obtener el crédito de pago correspondiente, mediante la inclusión en el Presupuesto. Si estos créditos de pago no se obtienen, el proyecto que pretende financiar la ley de programas será gravemente afectado.

Con independencia de las ventajas e inconvenientes que cada uno de estos dos sistemas ofrece para financiar la actividad estatal que supera los límites del año, debe consignarse que ambos constituyen claras excepciones de los principios clásicos de temporalidad, aunque hayan intentado hacer frente a contingencias muy atendibles a veces, aunque otras hayan llevado implícitas algunas transgresiones importantes del principio de racionalidad y buena administración presupuestaria.

Finalmente, el principio de publicidad ha tenido también algunas alteraciones interesantes. Su eficacia depende de la discreción con la que se utiliza. Fundamentalmente entran aquí partidas para gastos diplomáticos (gestiones que deben realizar las autoridades cerca de otras autoridades extranjeras y que muchas veces serían imposible de contabilizar presupuestariamente, pues los gastos van desde el financiamiento de una campaña de prensa y pueden llegar incluso al soborno de funcionarios extranjeros). El escándalo que el conocimiento de estas cifras sembraría en la opinión pública justifica su obligada reserva. Otras veces son los gastos militares los que exigen el mantenerse en secreto. La eficacia de algunas armas o tácticas dependen precisamente de esta circunstancia y presupuestarías sería confesarlas públicamente. En otros casos, son gestiones policiales o de espionaje delicadas que tampoco pueden manifestarse en público y que, sin embargo, son partidas interesantes del gasto

público. Todas éstas son partidas que se encuentran en los Presupuestos de todos los Estados contemporáneos, aunque sean partidas ignoradas por el público. No constituyen comprobación y es una excepción importante al principio de publicidad, siempre y cuando que se muevan dentro de cifras y límites prudentes.

Como se ve, los principios políticos de carácter presupuestario han atravesado, más bien que por una crisis total, por una crisis parcial. Mantienen su valor muchos de ellos y, en otros casos, las modificaciones han sido totales, como ha ocurrido con los principios económicos de la institución presupuestaria clásica. La crisis total advertida en los principios económicos y la parcial que manifiestan los principios políticos es lo que ha llevado a la búsqueda de fórmulas presupuestarias que, recogiendo las exigencias económicas que deben realizarse en el Estado moderno, cumplan con los principios políticos que aún quedan en pie después de la evolución que hemos analizado.

En el siguiente apartado de esta investigación se continúa analizando los principios de carácter contable y económico bajo la visión clásica, los efectos forman parte de nuestro objeto de estudio como fundamento esencial para nuestro sustento a despejar en estas variables dependientes e independientes de los principios del Presupuesto Público.

2.3 LA CRISIS ECONOMICA EN LA PRESUPUESTACION CLASICA Y EN SUS PRINCIPIOS DE CARACTER ECONOMICO Y CONTABLE

Consideramos necesario manifestar ante esta investigación los principales momentos de la génesis presupuestaria clásica en lo referente a su crisis ideológica que se vivió.

La ideología ⁹ presupuestaria clásica parte de un doble fundamento siendo estos, en primer lugar, los principios económicos que justificaron un determinado comportamiento del grupo político frente al desarrollo de la actividad económica. En segundo lugar, los principios políticos los cuales auxilian al cumplimiento de las reglas de la contabilidad administrativa y que se basaban en una determinada configuración del Estado defendida por las ideas democráticas liberales, manifestándose este doble fundamento de la ideología presupuestaria clásica en una crisis de identidad perceptible desde el término de la primera guerra mundial. Por otra parte, el de carácter contable, que se integra como la acción de la instrumentación cuantitativa manifestada en el gasto público.

Comencemos por lo que se denominó con anterioridad la regla de oro del Presupuesto anual. La condena de todo déficit y la balanza de cualquier superávit que se encuentran en los discursos de defensa de los Presupuestos de todos los políticos que vivieron en la etapa en la que la ideología clásica extendió su vigencia, no merece el mismo ascenso en nuestro tiempo. Los peligros de este comportamiento sistemáticamente equilibrador, es obvio y se encierra en la conducta paralela del Estado que supone la práctica de una política financiera y contable dependiente de la coyuntura. Esta acción paralela del Presupuesto estatal puede comprenderse fácilmente, a manera de ejemplo hipotético en un país, imaginemos que la actividad económica decae. A consecuencia de una baja de la renta nacional se reducirá la recaudación impositiva, y, por lo tanto la regla del equilibrio obligará a una reducción de gastos públicos. Si el Estado se comporta reduciendo su gasto total, contraerá en el

⁹ Gran Thornborn en su obra: "La Ideología del Poder y el Poder de la Ideología. Ed. Siglo XXI, 2a. Edición. México 1989. En la página 13 dice: La función de la ideología en la vida humana consiste básicamente en la constitución y modelación de la forma en que los seres humanos viven sus vidas como actores conscientes y reflexivos en un mundo estructurado y significativo. La ideología funciona como un discurso que se dirige o -como dice Althusser- interpela a los seres humanos en cuanto sujetos.

período siguiente aún más la renta nacional, contracción de la que se seguirá una nueva disminución de la recaudación por impuestos y de aquí una nueva caída en los gastos que dará lugar a una ulterior caída de la renta nacional.

La acción del Estado es, por lo tanto, favorable a la contracción acumulativa de la actividad económica. Si por el contrario, se supone un estado de prosperidad general, puede muy bien ocurrir que la acción paralela lleve a desatar una inflación. Piénsese en una fase de ocupación plena, con amplia recaudación impositiva que posibilita el crecimiento del gasto público. Este crecimiento del gasto público avalado por la regla del equilibrio puede presionar sobre los precios y desatar un proceso inflacionista.

Es claro que el comportamiento paralelo del Estado es un comportamiento inadecuado. Parece difícil pensar cómo no se produjeron, a consecuencia de ser ésta, la norma del comportamiento óptimo del sector público, verdaderas tragedias en la vida económica, derivadas del rigor de la norma del equilibrio presupuestario anual, ya que es evidente que el Estado en vez de ser un elemento de compensación acentuaría las oscilaciones de la actividad económica. Sin embargo, es lo cierto que la historia no registra agudas crisis promovidas por este comportamiento paralelo del Estado. Ante estas razones se plantean varias hipótesis, las cuales, diferentes estudiosos de la Economía Pública han manejado para tratar de explicar este hecho, se fundamentan en los argumentos siguientes:

a). La escasa significación de la economía del Estado dentro de la economía nacional en el siglo XIX y en los primeros años del siglo actual. La cifra de operaciones totales del sector público es, la relación de gastos totales a producto nacional bruto-, no subía en esta época por encima del 10% en ningún país. No debe extrañarnos por tanto, el que significando tan poco la acción del Presupuesto del Estado, no acelerase adecuadamente los movimientos cíclicos de la economía nacional.

b). Se ha indicado también que la economía de mercado en la época de vigencia del Presupuesto clásico poseía una flexibilidad de precios y de rentas que le permitían adaptarse con facilidad a las nuevas situaciones y eliminar -por la vía de la corrección de precios y retribuciones- las oscilaciones de la actividad económica.

c). Es evidente, asimismo, que en la época de vigencia del Presupuesto clásico, las oscilaciones de la actividad económica tuvieron un carácter de beneficiencia y que por lo mismo, la acción paralela del Estado no produjo sus temidos efectos porque en muchos casos y, principalmente, en la mayor depresión económica conocida, esto es, la depresión en 1929, no se practicó La contracción del producto y de la renta nacional y la caída en los niveles de ocupación siguientes a la gran depresión de 1929 produjeron sus consecuencias rápidamente sobre el nivel de ingresos públicos disminuyéndolo, pero la readaptación de los gastos públicos a este menor nivel de los ingresos postulada por la regla clásica del equilibrio no se siguió en la mayoría de los países. Esto es, se aprobó empíricamente que, al igual que ocurría con los salarios, los gastos públicos se mostraban rígidos a la baja.

Este cambio ideológico ha producido cambios importantes, no solo en la concepción y el enfoque del Presupuesto, sino asimismo en su estructura.

El principio clásico de la neutralidad impositiva también acusa las huellas de una crisis profunda. Debe recordarse que la defensa clásica de la neutralidad arranca del supuesto de que la economía de mercado es un trabajo perfecto que el impuesto no debe perturbar. "Dejar las cosas como se las encuentre", constituye el principio supremo de la imposición clásica. En consecuencia la condena de cualquier tributo beligerante arranca de la proclamada situación ideal a la que se ha llegado con la disciplina del mercado. Esta concepción se ha formulado por otros autores en forma ligeramente diferente, afirmando que el impuesto debería ser netamente fiscal, esto es, la percepción de los impuestos deberían tener como fin exclusivo el de proporcionar recursos al Tesoro. Esta norma de la neutralidad impositiva es evidente que carece de sentido en cuanto no se admite el principio de que el mercado ofrece una solución óptima para la asignación y distribución de los recursos escasos de una sociedad.

El neoclasicismo volverá a insistir sobre la beligerancia precisa del impuesto para alcanzar esta distribución equitativa de la renta y de la riqueza, pues solo cuando esta distribución equitativa de la renta y la riqueza se ha alcanzado, resulta posible aplicar las conclusiones de la hacienda neoclásica. Es de resaltar que, tampoco encuentra defensores hoy en día el viejo dogma de la minimización del gasto público y la limitación de este a unos cuantos servicios previamente determinados, (visión política, vía lema demagógico: con mínimos hacer máximos) la práctica financiera ha revelado un desajuste profundo con esta aconsejada norma de conducta. En efecto, uno de los fenómenos más importantes que registra el desarrollo histórico de la hacienda en los principales países es el de la

extraordinaria expansión del gasto público. Pero si la práctica financiera ha contrariado el mandato clásico, es lo cierto que se le han suministrado fundamentaciones importantes por parte de los profesionales en la economía, contaduría y administración pública. Ante todo, el gasto público ha cumplido misiones destacadas en las tareas redistributivas completando así la acción beligerante del impuesto. También ha sido vehículo para actuar frente a la estabilización económica, lo cual ha originado un desarrollo en la acción del gasto, no siempre plenamente justificados. Es innegable, asimismo, que detrás de esta expansión del gasto público que registran todos los países occidentales existen cambios profundos de la conciencia social y política.

Finalmente, el último de los principios clásicos de carácter económico y contable,¹⁰ es decir, la emisión de deuda pública tan sólo para atender a inversiones autoliquidables, carece de cualquier propósito y fundamento, en una hacienda keynesiana con paro involuntario. Por lo mismo, toda la concepción clásica de la deuda ha sido afectada profundamente por la revolución keynesiana del mismo modo a como esta ideología minó la validez de la regla del equilibrio presupuestario anual.

Este recorrido por los principios económicos y contables del Presupuesto nos lleva a observar la aclaración teórica siguiente: Se registra el derrumbamiento completo de la ideología presupuestaria clásica. Los principios presupuestarios clásicos de carácter económico y contable¹¹ no encuentran apoyo en las proposiciones de la hacienda pública de nuestro tiempo. Sin embargo, esto no debe llevar a la precipitada afirmación de que el ascenso a los nuevos principios presupuestarios sea universal. Numerosos grupos de administradores, contadores, economistas y políticos contemporáneos siguen aferrados a las viejas normas, lo que traduce sus efectos sobre la práctica de una política presupuestaria racional en el mundo contemporáneo.

¹⁰ Para una mayor claridad sobre estas reglas o principios de carácter económico y contable se hace referencia a las condiciones que el Presupuesto debe cumplir como instrumento que refleja la actividad económica del sector público, al objeto de que esta actividad no perturbe el desarrollo de la economía privada, y en consecuencia el del total de la economía nacional. Al igual que el resto de los principios presupuestarios clásicos su significación precisa de actualización, ya que su vigencia en los términos que fueron establecidos no encuentra lugar en el papel y significado económico que actualmente tienen los presupuestos del sector público.

¹¹ Para una mayor explicación ver la Obra A.H. Hansen, Política Fiscal y Ciclo Económico, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1945. En el capítulo IX de esta obra se integran los puntos críticos sobre la concepción clásica de los principios económicos del Presupuesto.

Ante esta fundamentación de los principios presupuestales, se incluye en los siguientes puntos de esta investigación los mismos bajo el carácter: político, económico y contable, los cuales se exponen de una manera resumida, bajo la Visión Moderna.

2.4.- PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE CARACTER POLITICO MODERNOS

Se resume como un conjunto de normas, las cuales hacen referencia al carácter reglamentado de la actividad financiera pública y la escuela clásica defendía en forma exacerbada, aun cuando a su favor hay que señalar que la mayoría de estos principios ha perdurado en el tiempo. Veamos las principales reglas o principios¹² de esta naturaleza:

Principio de Competencia

Es una de las claves mas importantes de normatividad presupuestaria y en España tiene su antecedente básico en la Constitución de Cádiz de 1812, que reserva a las Cortes la potestad de determinar los gastos de la Administración Pública y fijar anualmente las contribuciones e impuestos.

De acuerdo con este principio, corresponde exclusivamente al poder Legislativo, la aprobación del Presupuesto del Estado, que es elaborado por el Poder Ejecutivo y sometido para su aprobación por los legisladores.

De esta explicación se deduce que la política presupuestaria corresponde definirla al gobierno, pero es el legislativo el que la aprueba mediante Ley sancionada por el jefe del Estado.

Normalmente, la facultad del Legislativo está limitada en cuanto a la capacidad de modificar el anteproyecto del Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, pudiendo rechazarlo en su conjunto, o introducir únicamente enmiendas de carácter parcial.

Este principio, dado su carácter normativo presupuestario, se mantiene con generalidad en todos los países, aún cuando la preponderancia que la corriente política actual otorga al Poder Ejecutivo ha suavizado el mismo, fundamentalmente mediante autorizaciones concedidas a éste para modificar el Presupuesto aprobado por las Cortes Generales, Cámaras Bajas de Diputados o Congreso de la Unión,

¹² Estas reglas o principios se han venido estudiando tradicionalmente en la doctrina hacendística, como un conjunto de criterios a los que debía atenderse una actividad presupuestaria correcta.

siempre que se den las condiciones técnicas o económicas que previamente son marcadas por las mismas, al aprobar el proyecto de Presupuesto que le ha sido presentado.

Principio de Universalidad

De acuerdo con este principio el Presupuesto ha de recoger la totalidad de los gastos e ingresos del Estado. De esta forma, las Cortes Generales o Cámaras Bajas de Diputados, al aprobar el Presupuesto, aprueban sin excepción el conjunto de la actividad financiera pública.

La extensión de la actividad pública, desde el momento en que fue enunciado este principio, ha hecho que su exposición haya perdido propiedad, si bien el espíritu contenido en el mismo sigue vigente en nuestro tiempo.

El Presupuesto del Estado tendrán carácter anual, incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Puede observarse cómo la expresión Estado ha sido sustituida por la de sector público estatal, vocablo técnico que pretende ser más amplio que el anterior, en el que se considera radica económicamente sólo una parte de la actividad financiera pública.

Principio de Unidad

Es complemento del principio de universalidad anteriormente expuesto. Al igual que el principio de universalidad propugna una presentación total del ingreso y gastos del Estado, el principio de unidad lo completa diciendo que dicha presentación ha de hacerse en forma de un Presupuesto único.

Rechaza por tanto este principio la existencia de Presupuestos extraordinarios de inversiones, industriales y comerciales.

La puesta al día de este principio presupuestario precisa admitir que dicha unidad no puede referirse a un sólo documento presupuestario correspondiente al Estado, ya que han proliferado en los últimos años otros agentes públicos que realizan su actividad financiera con carácter autónomo, pero están sujetos a la formación de Presupuestos al igual que el Estado.

Por ello, esta unidad de Presupuesto que propugna el principio indicado, hay que buscarla en el Presupuesto estatal como conjunto de acciones presupuestarias que forman una unidad divisible, pero única en su globalidad.

No rompe tampoco la unidad del Presupuesto la clásica distinción de gastos; y el de capital corriente, propia de todos los Presupuestos modernos, e incluso la más moderna, que incluye a la clasificación anterior la de gastos financieros -partida muy importante en los Presupuestos actuales-. Y ello porque la división entre un tipo y otro de gastos no supone más que una clasificación interna del Presupuesto. Sin que se prevea una financiación especial para cada tipo de gasto ni se presenten estados separados para reflejar cada uno de ellos.

Principio de Especialidad

Este principio puede enumerarse a través de tres distintas acepciones; de especialidad cualitativa, de especialidad cuantitativa y de especialidad temporal.

Por el principio de especialidad cualitativa, los créditos consignados en los Presupuestos deben ser gastados única y precisamente en aquello que se ha especificado en los mismos. Ello es importante, ya que a través de la distribución del gasto en distintos programas se atienden finalidades diferentes, que no podrían ser conseguidas si no se respetase el fin para el que el crédito fue autorizado.

Análogamente, por el principio de especialidad cuantitativa, sólo puede gastarse para cada crédito la cantidad que haya sido autorizada para el mismo, sin que los mismos puedan ser sobrepasados realizándose gastos que no vayan amparados por existencia de créditos.

Excepciones a los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa son las autorizaciones al Poder Ejecutivo para la realización de modificaciones presupuestarias, tales como transferencias de créditos, incorporaciones de crédito, ampliaciones de créditos.

Se trata, sin embargo, de excepciones reglamentadas y no minusvaluar la vigencia del principio indicado en sus dos aspectos de especialidad cualitativa y cuantitativa.

No debe sin embargo considerarse conculcado este principio cuando de acuerdo con las normas de gestión del gasto público, un crédito es superado contablemente porque su grado de vinculación presupuestario se ha establecido en un nivel superior. En este caso es este nivel superior el que no puede sobrepasarse, teniendo las divisiones inferiores carácter meramente indicativo.

Por el principio de especialidad temporal, los créditos únicamente podrán ser gastados dentro del ejercicio presupuestario para el cual fueron concedidos.

El incumplimiento del principio indicado tiene diversa significación y efectos según la característica de los créditos y el nivel a que haya llegado la gestión de los mismos dentro del ejercicio presupuestario.

Es norma generalmente aceptada que los créditos que amparan gastos de inversión puedan ser incorporados al ejercicio siguiente, si así lo considera conveniente la autoridad financiera, no suponiendo ello una quiebra del principio de especialidad temporal. Salvo esta general excepción, el resto de los créditos no utilizados suelen anularse al finalizar el ejercicio, salvo que hayan sido comprometidos y no pagados, en cuyo caso pasarán a ser gestionados dentro de la contabilidad de tesorería y como créditos extrapresupuestarios, constituyendo lo que en la antigua literatura presupuestaria se denominaba resultados de ejercicios cerrados.

Principio de Temporalidad

Puede considerarse complementario al de especialidad temporal. Por éste, los créditos únicamente podían ser gastados en el ejercicio para el que se concedían -salvo las excepciones indicadas- Por el principio de temporalidad, se pretende expresar el hecho de que todo el Presupuesto en su conjunto ha de referirse a un período temporal determinado, después del cual habrá perdido su vigencia. Este período suele corresponder con el año natural, salvo en algunos sistemas presupuestarios, como el de Estados Unidos de Norteamérica, en que el período presupuestario comienza el día 1o. de octubre, abarcando un período de 12 meses. Por otra parte, en México inicia el 1o. de enero y culmina el 31 de diciembre, teniendo una duración de un año.

En España, según indica el texto constitucional, los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, si bien han existido Presupuestos bianuales hasta fechas relativamente recientes, pero aún en este caso el Presupuesto se aprobaba para dos ejercicios, pero era ejecutado separadamente año por año y al segundo período se incorporaban determinadas modificaciones aprobadas con base en las correspondientes normas legales.

Principio de Publicidad

Dado que la totalidad de la actividad financiera pública ha de estar incluida en los Presupuestos y dado que los gastos que la misma comprende están financiados en su práctica total con recursos

tributarios, es lógico que tanto la aprobación como la gestión del Presupuesto ha de tener naturaleza pública.

Esto se cumple con el debate parlamentario anual, generalmente el más importante de los debates económicos de todo país moderno, y que tiene gran trascendencia en los medios informativos de toda él.

Con independencia de lo expuesto, la gestión presupuestaria es seguida por el Parlamento y la opinión pública a través del control sobre el Poder Ejecutivo, realizado mediante preguntas e interpelaciones al gobierno.

Asimismo, todas las legislaciones prevén que la rendición de cuentas del Ejecutivo sobre la forma en que ha sido efectuado el Presupuesto se efectúe también de forma solemne mediante la aprobación de la Cuenta Pública General.

2.5- LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES ECONOMICOS MODERNOS.

Veamos a continuación el significado de cada uno de los principios económicos, según la teoría presupuestaria, en razón de su propio ámbito de acción moderna.

Principio del gasto público mínimo.

De acuerdo con las premisas contenidas en este principio el gasto público había de ser mínimo y referirse exclusivamente a aquellas materias que no podían ser ejercidas o desarrolladas por el sector privado, tales como los gastos dedicados a la defensa, a la justicia o a la instrucción pública indispensable. El gasto público era mal necesario y, como tal, había que reducirlo a su mínima expresión cuantitativa.

Las razones aducidas por los autores clásicos y fundamentalmente por Adam Smith¹⁹ para justificar la cuantía mínima del gasto público, se basaban en el hecho de considerar que el Estado en aquella época, último tercio del siglo XVIII, constituía una organización ineficaz para crear riqueza y un baluarte de privilegios para el comercio mediante la práctica de concesiones monopolísticas y el establecimiento de derechos aduaneros que evitaban la libre competencia.

El Estado, además, a juicio de dichos autores, despilfarraba los recursos que obtenía, y ello privaba de fondos a la industria y al comercio, a quienes les eran muy necesarios para el proceso de la industrialización que se estaba desarrollando a fin de integrar el crecimiento ordenado, este principio se fundamenta, hoy en día, racionalizando el gasto en razón de prioridades, urgencias que se requieran en la sociedad, buscándose el ahorro y la eficiencia, la eficacia en el gasto público.

Principio de nivelación presupuestaria

Constituía una consecuencia obligada del principio anterior. El Estado no podía gastar cantidades superiores a los recursos que obtuviese por los impuestos ordinarios, ya que un gasto superior restaría

¹⁹ Adam Smith, Principios sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. 1776, Edición 1987, Cambell y Skinner.

riqueza al sector privado, aumentaría el poder político del soberano y surgirían problemas para financiar la deuda pública necesaria para financiar los déficit que se produjeren.

El Presupuesto debía estar nivelado, y este equilibrio debía conseguirse en cada período anual.

Principio de la neutralidad de la imposición

Los impuestos debían estar puestos en relación con la protección y satisfacción que los individuos reciben del Estado y, asimismo, habían de ser neutrales.

Estas condiciones se reflejaban en las clásicas cuatro máximas enunciadas por Adam Smith (15) con relación a este principio y a los impuestos en general: a) los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en la medida de lo posible, y con arreglo a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción a los ingresos de que disfruten bajo la protección del Estado.

b) El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, su cuantía, todo debe ser claro y preciso tanto para el contribuyente como para cualquier otra persona.

c) Todo impuesto debe ser recaudado en el momento y en la forma en que sea más conveniente para el contribuyente.

d) Todo impuesto debe ser recaudado de forma que haya la menor diferencia posible entre lo que aporte el contribuyente y los gastos públicos productivos. Con ello Smith sienta ya un principio de eficacia en la gestión de los gastos públicos. ¹⁴

Este principio es aplicable hoy en día, en razón de la hacienda pública moderna, debe ser la base principal para la integración de los ingresos del Presupuesto Público de Egresos.

Principio de no emisión de deuda pública, salvo para financiar inversiones autoliquidables

Desde la expresión de David Ricardo de ¹⁵ que la deuda pública era "una de las plagas más terribles jamás inventadas para afligir al país", la ciencia económica evolucionó hasta posiciones menos beligerantes con la deuda pública, juzgando más la finalidad del gasto público que con ella iba a ser financiado, que el hecho en sí de la existencia de la citada deuda.

¹⁴ Ibid, pp. 852 a 854, edición 1987, Cambell y Skinner.

¹⁵ David Ricardo, "Funding System", en *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Vol. IV, Presupuesto. 197. (Cambridge, Inglaterra, 1951)

Por ello, para Malthus, ¹⁶ la deuda pública ya no es la calamidad que generalmente se supone, y

Stuart Mill ¹⁷ en 1848 pudo acertadamente sugerir nuevas modificaciones al cuerpo de la doctrina clásica sobre la deuda pública y el déficit.

La necesidad de capital por parte de la industria no era ya tan urgente como lo había sido en época de Smith y de Stuart Mill, consideraba que en determinadas circunstancias los empréstitos públicos no llevan aparejadas consecuencias perniciosas. Tal sería el caso cuando la deuda pública está constituida por capitales que no se habrían ahorrado, y hubieran sido destinados a fines improductivos. Sigue subrayando Stuart Mill, sin embargo, que el hecho de que el Estado recurra al crédito es perjudicial si destruye capital que de otro modo hubiera podido utilizarse para empleos productivos.

Hoy en día este principio se fundamenta en su aplicación para financiar inversiones por créditos de organismos internacionales (Banco Mundial y otros).

¹⁶ Thomas R Malthus, Principles of Political Economy, 1836, pág. 409.

¹⁷ WJohn Stuart Mill, Principles of Political Economy, Pág. 874

2.6. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS MODERNOS DE CARACTER CONTABLE.

Los principios contables responden al carácter instrumental que el Presupuesto tiene y cuya utilización precisa de unas normas generales de funcionamiento, que ya fueron enunciados por los tratadistas clásicos, y que constituyen un fiel reflejo de la forma de llevar a la práctica los principios de carácter político y económico.

Los principios contables tienen por tanto un carácter secundario e instrumental, ya que constituyen un reflejo del resto de principios presupuestarios.

Principio de la Universalidad del Presupuesto

Enuncia la necesidad de que todos los gastos e ingresos se reflejan el Presupuesto por su importe total, sin que de ellos se descuenten gastos de recaudación en los ingresos, ni descuentos a favor del Tesoro en los pagos.

Constituye el fiel reflejo del principio político de universalidad, y tiene vigencia en la actualidad, aunque con excepciones, fundamentalmente en los gastos e ingresos financieros.

Principio de Unidad de Caja

Postula la necesidad de que todos los ingresos y todos los pagos se centralicen en una caja única, con la ventaja que ello tiene para una gestión eficaz de la tesorería.

Actualmente tiene plena vigencia el estar separadas generalmente la contabilidad presupuestaria y la de tesorería, así como la gestión de ambas materias.

Su enunciación precisa, sin embargo, adaptarse a la realidad actual, con la existencia de numerosos organismos y entidades autónomas distintos del Estado, que mantienen una caja propia distinta de la de éste, sin que ello suponga un quiebra de dicho principio.

Principio de la especificación

Todos los gastos deben estar perfectamente identificados en el Presupuesto, sin que sean aceptables partidas globales.

Consecuencia de lo indicado es que no pueden realizarse más gastos que los especificados en los estados presupuestarios, no siendo admisible modificaciones ni transferencias de los créditos salvo en los casos expresamente autorizados y con los trámites y requisitos que especiquen las normas habilitantes.

Principio de Temporalidad

Únicamente podrán aplicarse al Presupuesto de un ejercicio los ingresos y gastos que se realicen durante el mismo.

En caso de que con posterioridad a su cierre se hubiera de realizar un gasto por obligaciones generadas durante el mismo, o admitir un ingreso correspondiente a aquél, éstos se imputarán a un concepto de resultados de ejercicios cerrados, o más modernamente, a la contabilidad de tesorería, a la que se trasladan los saldos deudores y acreedores existentes al cierre de un ejercicio presupuestario.

Ante esta investigación y fundamentación teórica expuesta de los principios de Presupuesto en el período clásico, dichos principios son representados por su carácter: político, económico y contable, es necesario resaltar que la crisis que se vive en este período fue motivada por la situación económica mundial y como también por los intereses gubernamentales propiciados por el Estado y a su vez por el Poder Legislativo y Ejecutivo.

Por este antecedente básico y fundamental en el proceso de transformación de los principios presupuestales expuesto con un enfoque moderno, incluimos en el siguiente punto la visión moderna de estos principios, a fin de observar el avance y cambios que se han dado mundialmente y como se integran en México.

2.7. LOS PRINCIPIOS INTEGRALES DEL PRESUPUESTO PUBLICO MEXICANO

A través del tiempo las doctrinas, teorías y técnicas, así como la práctica y la legislación han ido estableciendo bases, principios y reglas a las cuales debe ajustarse el Presupuesto. Durante mucho tiempo y conforme a las concepciones clásicas de la doctrina, se consideraban inflexibles y de rigurosa aplicación, como lo planteamos anteriormente.¹⁸ Las nuevas concepciones sobre las finanzas públicas han hecho que algunos de estos principios ya no se apliquen en forma tan absoluta e inflexible como se venía haciendo hasta antes de la segunda guerra mundial.

Estos principios tienen una íntima vinculación entre sí y podemos anunciar como fundamentales a los siguientes:

1.- Anualidad; 2.- Unidad; 3.- Universalidad; 4.- Previsión y periodicidad; 5.- Especificación o exactitud de gastos y 6.- Publicidad y claridad. Incluimos en estos, la participación que se da en el Presupuesto de Egresos de la Federación en México, como una acción ante este marco teórico.

Principio de anualidad

Como todo plan de carácter preventivo el Presupuesto necesariamente está ligado a la idea de un período predeterminado. En la generalidad de los países, y por influencia de las prácticas británicas, a partir de fines del siglo XVII, el término anual del Presupuesto llegó a ser considerado como un principio indiscutido en las finanzas clásicas. La práctica de este principio se afianzó, porque la elección del año como término de vigencia del Presupuesto, se traduce en un plazo no arbitrario, sino que es representativo de una unidad de tiempo natural.

Además existen argumentos poderosos de orden político. En efecto: "el principio de anualidad tiene como principal razón la de asegurar un control regular de la Hacienda Pública por el Parlamento. La idea del Presupuesto anual apareció al mismo tiempo que se desarrollaban los poderes de los parlamentos y contribuyó más que cualquier otra causa a favorecer este desarrollo."¹⁹

¹⁸ Para una mayor explicación ver: La Visión Clásica del Presupuesto en sus Principios Políticos, Contables y Económicos.

Debemos destacar que esta práctica del Presupuesto anual, robusteció la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo, que es el poder de aplicación del Presupuesto. Se han transformado así en medio eficaz y efectivo de conocer, vigilar, y en consecuencia limitar, la acción del gobierno dentro del funcionamiento de una democracia realmente articulada.

Como lo señala Miguel Acosta Romero, ²⁰ este requisito consiste en que el Presupuesto servirá para establecer los gastos que se estima deberá efectuar el Estado en un año fiscal. En el caso de México el año fiscal es un año natural del 1o. de enero al 31 de diciembre. Este requisito deriva de lo dispuesto por los artículos 65 y 74, fracción IV, de la Constitución, al señalar este último:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"Fracción IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el 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."

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

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

Así pues, por disposición constitucional, el Presupuesto en México debe ser anual. ²¹

Principio de Unidad

¹⁹ Para mayor fundamentación ver: Duverger Maurice, Instituciones Financieras. Ed. Bosch, Barcelona 1960.

²⁰ Ob. Cit. Teoría del Derecho Administrativo, Página 618.

²¹ Ver Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 13.

Según el principio de unidad no debe existir más que un sólo Presupuesto del Estado y éste debe agrupar todos los recursos y los gastos sin excepción.

Las ventajas de este sistema son de orden técnico y de carácter político y podemos resumirlas así:

a) permite conocer si el Presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de ciertas maniobras como la simulación de economías o la ocultación de gastos especiales; c) posibilita conocer el monto efectivo del Presupuesto, y d) facilita el control parlamentario, al mismo tiempo que permite la comparación de la estructura de los gastos y de los ingresos públicos.

No obstante las indudables ventajas enunciadas, modernamente debemos reconocer que al ampliarse el campo de acción del Estado, que ahora persigue fines económicos-sociales y emprende actividades industriales, resulta imposible reunir en un sólo documento el conjunto de todas esas múltiples actividades. Es así que frente al divorcio que se manifiesta entre la pura posición doctrinaria y la realidad de los hechos, las nuevas corrientes en materias financieras propician la elaboración de Presupuestos dobles de operativos. Según los sostenedores de este sistema se lograría un Presupuesto comprensivo y se habría remplazado el principio tradicional de unidad por el de integridad o totalidad del Presupuesto.

Lo que obliga a forzar más intensamente el concepto de unidad, es la existencia de las entidades descentralizadas, tanto las que cumplen una actividad administrativa como aquellas que desarrollan actividades comerciales industriales.

El Presupuesto debe ser un solo documento en que figuren todos los ingresos y egresos y no la formación o formulación de varios Presupuestos separados; sin embargo, las técnicas modernas significan que económicamente no chocan con la existencia de un Presupuesto unitario, la existencia de presupuestos especiales previstos en el Presupuesto general, para determinados organismos específicos del Estado, en México se denomina Presupuesto de Egresos de la Federación.

Principio de la Universalidad

El principio de la universalidad, también conocido como el producto bruto, consiste en que todos los recursos y todos los gastos, sin excepción deben figurar en el Presupuesto, es decir, que tanto unos como otros, deben ser consignados en el Presupuesto por su importe bruto sin extraer saldos netos.

La regla de la universalidad conduce frecuentemente a ciertos absurdos que desnaturalizan su finalidad práctica, especialmente en lo que atañe a las actividades industriales y comerciales realizadas por el sector paraestatal. En estos casos se prescinde del principio de universalidad y al presupuesto general se traslada únicamente el saldo neto, ya sea positivo o negativo, que resulta de la gestión de tales organismos.

Como lo indica Miguel Acosta Romero, ²² este principio está consagrado en el artículo 126 de la Constitución que expresa: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior. "Es decir, el Presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado, debe ser Universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Estado. Los organismos descentralizados y empresas mercantiles de Estado están agrupados con el Presupuesto General de la Federación, comprendidos dentro de éste, independientemente de que a cada entidad le corresponde un Presupuesto propio. tan es así, que a partir de la Ley de Ingresos de la Federación que rigió para el ejercicio fiscal de 1965 y el Presupuesto de egresos a partir de ese propio año fiscal, los Presupuestos de esos organismos descentralizados y de las empresas de Estado están consignados en el Presupuesto de la Federación e integran una parte muy importante de este último.

Esto obedece a razones técnicas y para un sano control; tanto los ingresos como los egresos de todas las entidades que forman parte del sector paraestatal, es conveniente la agrupación de todos esos Presupuestos en un solo Presupuesto, en nuestra opinión, esto no rompe con los principios del Presupuesto.

Principio de la Previsión y la Periodicidad en la Programación.

Este principio de la Previsión se visualiza en la no afectación de recursos, significa que el conjunto de estos ingresos a la tesorería forman un ingreso único que cubre sin distinción de su origen o procedencia, el total de los gastos estatales. Es decir que en su aplicación práctica este principio tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos, o sea que no tengan una "afectación" especial. Con este procedimiento todos los ingresos, sin discriminación, deben enmarcarse en un fondo común y en consecuencia servir para financiar todas las erogaciones, manifestados en el gasto público previsto para una periodicidad programada.

Sin lugar a dudas, debemos reconocer que este principio presupuestario contiene ventajas de orden político, financiero y administrativo.

En México este principio se aplica vía la previsión que es la elaboración anticipada del programa que organizará la actividad estatal, durante un período, hacia el futuro y que tendrá aplicación en el Presupuesto.

Consecuencia de la previsión, será que el Presupuesto tenga cierta periodicidad.

Se afirma que no podrá hacerse ningún pago que no esté previsto en el Presupuesto y, que por lo tanto, el Poder Ejecutivo sólo podrá hacer los gastos que se le autorice en dicho documento, con excepción de lo previsto en el artículo 75 constitucional ²³ que se refiere a la retribución de los empleos públicos, cuando por cualquier circunstancia se omita fijar la retribución de los empleados públicos, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Principio de la especificación o exactitud de gastos.

Conforme a este principio de la especificación de los gastos públicos, el Presupuesto del Estado no puede traducir autorizaciones en bloque de los gastos que contiene. Ello significaría la imposibilidad material de todo control administrativo y financiero en cuanto a su cumplimiento.

Desde el punto de vista contable esta regla es de gran utilidad, porque permite el registro del gasto en forma perfectamente identificada, con un gran aprovechamiento para la elaboración de series estadísticas, ya sean comparativas o funcionales.

Obedece a la necesidad de que las previsiones de gastos deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los fondos requeridos para ello a través del Presupuesto, que ni se exagere la previsión para obtener mayores cantidades, ni tampoco se prevean cantidades menores que no alcanzarán a cumplir los objetivos del Estado ²⁴

²³ Ver para una mayor especificación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. UNAM México 1985.

²⁴ Ibidem

Principio de la Publicidad y Claridad.

El principio de la publicidad exige que las diversas fases de su ejecución se verifiquen en público, de modo que todo el mundo tenga posibilidad de formarse idea sobre la administración financiera.

La publicidad y claridad del Presupuesto dentro de un sistema democrático y republicano debe ser amplia, auténtica y real, y no meramente formal.

Como lo indica Miguel Acosta Romero; ²⁵

- **Significa que el Presupuesto debe ser comprensible, sistematizando, organizando y utilizando concretamente los medios con que cuenta la administración para su ejercicio; el Presupuesto debe dar una fácil comprensión de los gastos y la actividad del Estado, durante el ejercicio en el cual se van a aplicar esos gastos.**
- **El Presupuesto, en nuestra opinión, es una ley desde el punto de vista formal y material, pues el requisito de anualidad no le resta a esta ley la generalidad y, por lo tanto, debe tener la publicidad que señalan la Constitución y las leyes secundarias, es decir, debe promulgarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación para hacer saber sus términos a todos los administrados el contenido general del Presupuesto, a través de medios de comunicación masiva.**

2.8 LA ACCION DEL INGRESO EN LA INTEGRACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Al examinar el concepto del Presupuesto hemos visto como éste se define precisamente atendiendo a sus efectos jurídicos respecto de los ingresos y de los gastos públicos, ambos son de índole muy distinta: con relación al primero es una mera estimación o un simple cálculo manifestado tributariamente; referente al segundo el Presupuesto es una representación previsor de los egresos así como un acto de consentimiento político, administrativo y legal, lo cual quiere decir que una vez aprobadas por el Parlamento o el Poder Legislativo se aplicará por la Administración Pública, sin necesidad de que este consentimiento sea periódicamente renovado.

No quiere decir esto, que la mención de los ingresos en el Presupuesto carezca de significado, pero éste hay que verlo en la indicación de la forma cómo el gasto público va a ser financiado y por tanto en la justificación política del nivel de gasto público propuesto por el Gobierno.

Otra cosa muy distinta sucede respecto de los gastos: la esencia de la institución presupuestaria reside precisamente en su doble carácter de autorización y límite al poder ejecutivo para realizar los gastos públicos. Ahora bien, para analizar los efectos jurídicos que el Presupuesto produce con relación al gasto conviene tener presentes los dos aspectos que éste presenta uno es el que podemos denominar administrativo o interno; el otro es el sustantivo o externo. En el primero el gasto público se realiza en virtud de una decisión administrativa, la de prestar un determinado servicio público, que se adopta y ejecuta siguiendo un procedimiento. En el segundo, el gasto público da origen a vínculos jurídicos con terceras personas, regidos por el Derecho administrativo, civil, laboral, etc. Estos vínculos (por ejemplo, relación laboral, contrato de obras y otros) Son el cauce jurídico por el cual el Estado obtiene los bienes y servicios que necesita para realizar sus actividades. Es necesario por tanto, estudiar de qué manera el Presupuesto incide sobre ambos aspectos del gasto público.

En el aspecto administrativo, el efecto primordial del Presupuesto es autorizar la administración pública para que esta adopte y ejecute las decisiones del gasto. Es decir, sin la autorización presupuestaria ésta carece de facultades para realizar los gastos públicos. En términos de la contabilidad pública esta autorización se traduce en el otorgamiento de un crédito o préstamo al órgano habilitado, es decir, una cifra máxima de gastos a efectuar.

La autorización presupuestaria tiene carácter limitado en una visión de triple sentido: cuantitativa, cualitativa y temporal. La teoría presupuestaria clásica se refiere a esta característica con la denominación de "principio de especialidad", con la que se quiere expresar que la autorización para el gasto no tiene carácter limitado o genérico. Explicaremos cada uno de los factores antes indicados.

Visión Cuantitativa

Los créditos autorizados en el Estado de gastos de los Presupuestos tiene carácter limitativo y, por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe o total presupuestado para ejercer anualmente. También debe estar contenido en la propia definición de Presupuesto, este límite tiene, sin embargo, una excepción en los llamados créditos estimativos o ampliables. Esta figura era contemplada con comprensible recelo por la doctrina presupuestaria clásica.

Se admite, sin embargo al Presupuesto Público del Estado, en dos supuestos: primero, cuando el importe de las obligaciones que hayan de satisfacerse no puedan preverse de manera exacta (Por ejemplo las prestaciones de la seguridad social); segundo, cuando un ingreso se halle afectado a un gasto determinado.

Visión Cualitativa

Significa que el crédito solo puede emplearse en la finalidad para la que se ha concedido. Tiene su excepción más importante en las transferencias de créditos reguladas, si bien la Ley del Presupuesto de cada ejercicio suelen contener normas en esta materia y en general sobre las modificaciones de los créditos iniciales.

Visión Temporal

Finalmente, en el aspecto temporal la limitación consiste en que solamente puede hacerse uso de la autorización para el gasto durante el ejercicio presupuestario, de manera que los remanentes de crédito, se anulan al concluir este.

La especialidad temporal no es sino un aspecto del principio presupuestario de anualidad, que se concreta técnicamente en las operaciones de cierre de las cuentas presupuestarias, son excepciones al límite temporal de la autorización.

La Hacienda Pública denomina al Presupuesto el plan económico del grupo político en el poder gubernamental. Por lo tanto, el Presupuesto sería la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública, para un período determinado.

La Hacienda Pública como institución o unidad económica, pretende el logro de unas finalidades, transformadas en el bienestar común mediante la adopción de una serie de decisiones. Tales decisiones que adoptan la forma de elecciones sobre recursos escasos que condicionan el logro de los diferentes fines, encontrándose debidamente ordenadas, temporal y realmente. Todo el proceder financiero puede, por lo tanto, describirse como un desarrollo del plan, que, anualmente sirve de pauta para la adopción de las decisiones financieras. El uso del plan es común a todas las unidades de decisión económica.

La teoría económica denomina técnicamente a estas previsiones de futuro, ecuación de balance (previsiones efectuadas por la unidad económica de consumo: la familia) y costos estándar (previsiones efectuadas por la unidad económica de producción: la empresa).

Así como el plan de la unidad económica de consumo y el de la unidad económica de producción son consustanciales a la aparición de estas dos unidades y de una manera reflexiva y expresa, esta planeación se ha desarrollado desde el comienzo de la humanidad, el Presupuesto Estatal no aparece sino hasta muy avanzada la evolución histórica.

En efecto, en una retrospectiva desde el siglo XVIII y, con generalidad, al siglo XIX la aparición y generalización del Presupuesto en las diversas economías estatales. Las razones que justifican esta tardía aparición son, en el sentir de Fritz Neumark ²⁶ por:

²⁶ Para una mayor explicación ver: Financiamiento. Neumark "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung", trabajo incluido en "Handbuch der Finanzwissenschaft", Ed. W. Gerloff y Financiamiento. Neumark, publicado por J.C.B. Mohr.

a) El fraccionamiento y dispersión de los asuntos públicos, característicos de la economía medieval. Es imposible una planificación central de la actividad económica del Estado, sin una unificación y conocimiento de todas las actividades desarrolladas por el grupo político.

b) El sector público tenía escasa importancia hasta llegar al siglo XVIII y XIX, en el que el crecimiento de las necesidades colectivas justifica que el Estado aparezca como una unidad fundamental de decisión económica.

c) Debe destacarse que el sistema democrático que se generalizó durante el siglo XIX en la mayor parte de los países, va estrechamente unido a la institución presupuestaria. El gobierno de la ciudadanía exige en la aprobación de los gastos e ingresos públicos que, por ser recibidos por ellos, demandan que sean elegidos por estos y distribuidos, los costos correspondientes de los servicios públicos.

Es la ciudadanía, a través del derecho de representación el que elige al poder legislativo concretando la ley presupuestaria anual las preferencias populares en torno a los servicios públicos deseados y respecto de los medios más aptos para satisfacerlos o financiarlos. El Presupuesto resulta ser así un documento de importancia fundamental para la institución democrática, ya que concreta exactamente los límites dentro de los cuales el Poder Legislativo concede su mandato al Poder Ejecutivo -administración- para la gestión presupuestaria correspondiente. El mandato no es indeterminado, sino que se halla perfectamente definido a través del contenido del Presupuesto. Estas tres razones de la aparición tardía del Presupuesto se han denominado por F. Neumark constitucional, económico-financiera y política, respectivamente.

2.9 FASES DE INTERVENCION EN LA DINAMICA DEL PRESUPUESTO PUBLICO.

Por fase del Presupuesto debe entenderse el estudio de las diversas etapas que vive y atraviesa el ciclo de acción presupuestaria, integrándose éste por las siguientes:

- 1.- Preparación o elaboración, (inicia)**
- 2.- Discusión, sanción o aprobación (inicio)**
- 3.- Ejecución (continua)**
- 4.- Intervención, evaluación y control. (termina)**

La duración del ciclo presupuestario en sus fases antes indicadas se puede observar que éstas varían y depende de las costumbres y su cultura política administrativa de los gobernantes de cada país.

No obstante puede afirmarse con carácter general, así como también con las excepciones que todo lineamiento con estas características debe tener, es importante recalcar que la duración total del ciclo y sus fases en los países occidentales es de un año (doce meses).

Analizaremos ahora, más detenidamente cada una de estas cuatro fases, ubicando sus antecedentes en algunos países occidentales, como también incluimos a México en su proceso del Presupuesto.

2.9.1 FASE DEL INICIO DE LA PREPARACION O ELABORACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Dos son los principales problemas que se plantean en esta primera fase del ciclo presupuestario.

a) El problema del poder. Esto es: decidir a quien corresponde la elaboración del documento presupuestario (cuando no existe claridad en la responsabilidad de la autoridad de esta función).

b) El problema técnico de previsión. El Presupuesto diseña un programa de ingresos y gastos públicos para un período futuro. El arte de presupuestar gastos e ingresos requiere la utilización de una técnica cuyos principios deben aplicarse por las autoridades a quienes se haya encomendado la elaboración del Presupuesto.

Repasemos las principales perspectivas que ofrecen estos dos problemas.

Primero.- El poder de elaboración del Presupuesto

La preparación del Presupuesto es una labor generalmente encomendada al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo le corresponde, dentro de la discusión presupuestaria, más bien la misión de hacer recomendaciones, observaciones, aclaraciones y aprobación para el ejercicio del Presupuesto.

Dentro del reconocimiento de la elaboración de leyes por parte del Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto se han seguido dos sistemas distintos.

- 1.- El sistema de elaboración de leyes del Ministerio de Hacienda o del titular del Presupuesto.
- 2.- La preparación por el jefe del Gobierno.

Al Ministerio o Secretario de Hacienda o Presupuesto corresponde en muchos países dar los primeros pasos para confeccionar el Presupuesto. Este sistema de la elaboración de leyes por el Ministerio o Secretario de Hacienda o Presupuesto, puede basarse en dos fundamentos muy distintos:

a) En razones jurídicas

b) En la utilización práctica del poder financiero que detenta el Secretario de Hacienda o Presupuesto

La elaboración de leyes del Ministro o Secretario de Hacienda o Presupuesto, por prerrogativa jurídica ofrece su caso paradigmático en la figura del Canciller del Tesoro en Inglaterra. La evaluación de los gastos se realiza en primer término por cada Ministerio o Secretario, pero estas se transmiten al Tesoro, quien puede devolverla pidiendo modificaciones.

Si estas se rechazan, el Tesorero tiene derecho a realizar por sí mismo tales modificaciones en la mayor parte de los casos. Solamente los créditos de los departamentos militares pueden promover una controversia en el seno del Gabinete completo, por considerarse que afectan a la política nacional.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda puede tener (una ley que institucionaliza) preeminencia que se deba a la utilización del poder financiero. Este es el sistema característico de Francia y que se ha importado por muchos países. Las intervenciones delegadas de la Intervención General de la Administración del Estado que el Ministerio de Hacienda tiene en cada uno de los departamentos ministeriales, llevan a un conocimiento muy detallado, por parte del Ministerio de Hacienda, de las necesidades de cada uno de los Ministerios. Por otra parte, el informe del Interventor se exige para cualquier petición de crédito por el Ministerio que controla, y estas propuestas son sometidas al Interventor antes de ser transmitidas al Ministerio de Hacienda. Además, ningún servicio puede crearse sin la aprobación previa del Ministerio de Hacienda, para que éste arbitre los fondos correspondientes. La preeminencia del Ministerio de Hacienda o Presupuesto es clara, desde este punto de vista. Por otra parte, la propia ley le confiere atribuciones muy concretas en los países latinoamericanos en general para iniciar la elaboración del documento presupuestario anual.

Frente a esta forma de proceder se ofrece la de aquellos otros países que han preferido que sea el Jefe del Gobierno a quien corresponda la elaboración del Presupuesto y a su vez quienes afirman que este documento presupuestario es demasiado trascendente dentro de la vida política y de la Administración Pública, para dejarlo en manos de un solo Ministerio. El Presupuesto en el Estado moderno no sirve ya solamente para obtener los medios financieros que cubran los gastos de los servicios característicos propios del Gobierno. En el Presupuesto, el Estado moderno se juega oportunidades demasiado serias para que quede limitada al Ministerio de Hacienda o Presupuesto, la

elaboración o ejecución de los pagos de la prestación de servicios que pueden ser de una decisión de interés nacional. También es el medio a través del cual se consiguen una serie de objetivos vitales de a sociedad presente. La preeminencia del Ministerio de Hacienda o Presupuesto, indudablemente es un buen sistema para hacer economías y llevar bien la contabilidad, pero puede ser un mal sistema para procurar el progreso técnico del sector público, para su dinamismo y expansión e, incluso, para su propia vitalidad financiera.

Ejemplo típico de atribución del poder de elaboración del Presupuesto al Jefe del Ejecutivo es el que ofrece la Hacienda Estadounidense desde 1921. La unidad administrativa clave es la oficina de Presupuesto ²⁷ dependiente directamente de la Presidencia.

Es la oficina del Presupuesto la que conjuntamente con el Consejo de Asesores Económicos del Presidente y el Tesorero preparan los lineamientos básicos necesarios en el Presupuesto, discutiendo estas directrices con el Presidente. Siguiendo estas estrategias la Oficina del Presupuesto pide estimaciones preliminares de los diversos organismos que encuadra cada departamento ministerial. Estas estimaciones se discuten por cada Departamento con la oficina sobre la base de los lineamientos establecidos. Se llega así a cifras provisionales que el director de la Oficina propondrá y discutirá con el Presidente. Este ordenará -si lo considera necesario- cambios hacia arriba o hacia abajo en las cifras para ajustarlas a los planes del Gobierno. Se establecen así techos (cifras máximas de gasto) y otros criterios definitivos con arreglo a los cuales cada departamento reelabora detalladamente su Presupuesto. Se da nuevamente discusión de los funcionarios de la oficina del Presupuesto y de los distintos departamentos ministeriales que producen un documento al que se acompañan los dictámenes de los funcionarios de la oficina y que revisa el Presidente. La decisión final del Presidente sobre las cifras presupuestarias determina los gastos de cada departamento que estos deben justificar. El documento presupuestario con el mensaje del Presupuesto se presenta tras de estos trámites, por el Presidente al Congreso para su aprobación.

Es discutible cuál de estas dos tendencias sea la más aceptable. Parece claro que muchos aspectos de la decisión presupuestaria implícitos en el acto de preparación del Presupuesto- no deben quedar

²⁷ Es de hacerse notar que en 1947 este país conforma el Presupuesto de estabilización automática buscando compatibilizar la eficiencia presupuestaria con la disciplina del comportamiento financiero, dicha técnica fue protagonizada por el Comité de Desarrollo Económico. (C.D.E.)

exclusivamente en manos del Ministerio de Hacienda o Presupuesto. F. Neumark ha recomendado, con un afán de mediación entre estas dos posiciones extremas señaladas, formar dentro del Gobierno una comisión o lineamiento político-económico que determine los grandes rasgos de la política financiera y crediticia que deben seguirse en el año siguiente; decisión que luego sería obligatoria para el Ministerio de Hacienda o Presupuesto, al elaborar el proyecto final del Presupuesto.

Segunda.- Problemática técnica de previsión presupuestaria. En la elaboración o preparación del Presupuesto aparece una serie de problemas técnicos muy concretos:

Cómo realizar las previsiones correspondientes de ingresos y gastos públicos. Y por otra parte, de la viabilidad práctica de esas previsiones técnicas y la existencia de presiones políticas presentes en la previsión presupuestaria.

La realización de las previsiones presupuestarias se ha movido durante muchos años guiada por un conjunto de reglas empíricas de muy poca validez por más que las normas obtuvieran el apoyo de los funcionarios que intervenían en la elaboración del documento presupuestario. Estos lineamientos contemplaban el mundo del gasto público desde la perspectiva de la Hacienda clásica, postulando siempre su limitación; así aparecían los techos o cifras máximas como criterio determinante del gasto público o bien el concepto similar de los porcentajes máximos de aumento que se aplicaban a las distintas partidas de gastos para prever los del año siguiente. En cuanto a los ingresos la regla tradicional del penúltimo año disfrutó de los mejores elogios de los políticos y de la utilización más intensa por parte de los funcionarios. Consistía en estimar la cifra de ingresos a partir de las liquidaciones disponibles en el año en el que se realizaba la previsión, que era el penúltimo ya que para el último -es decir el año en curso cuando se realizaba la previsión- por no haber terminado no se disponía aún de las liquidaciones presupuestarias. El principio era prudente puesto que los ingresos se estimaban en general por defecto al no tener en cuenta el crecimiento de la economía nacional de la que tales ingresos se recaudaban. Este principio o costumbre se tecnificó ligeramente en la práctica presupuestaria de algunos países mediante la llamada regla de los porcentajes de aumento, consistente en corregir la cifra de ingresos de los penúltimos años con un porcentaje que expresaba el ritmo de crecimiento de cada partida de ingresos en los últimos años.

Naturalmente que el fundamento de estos procedimientos de previsión presupuestaria era nulo, aunque los mismos suminstrasen un procedimiento sencillo para que los funcionarios encargados del Presupuesto cumpliesen con su deber.

Un cambio radical se produce cuando se considera que el Presupuesto del Estado es un acto de previsión que debe situarse en el cuadro de las provisiones económicas para dotarle de coherencia y sentido, es evidente que sin una estimación de la ocupación, rentas, beneficios y gastos resulta imposible estimar los ingresos públicos y relacionarlos con los gastos públicos. Ahora bien, esta relación no es solo causal en la dirección que hemos indicado, (la actividad privada condiciona los programas de ingresos y gastos públicos) es, como todas las relaciones económicas, una relación interdependencia (esto es, los programas de ingresos y gastos públicos influyen sobre la actividad privada y sin considerar esta relación es imposible realizar las provisiones presupuestarias adecuadas).

Esta contemplación de la actividad financiera dentro de la actividad económica general ha justificado la tecnificación en la elaboración del Presupuesto al acompañarle de las provisiones económicas en que descansa. Prácticamente hoy estas provisiones anuales sobre el curso esperado de la actividad económica y financiera se realizan en todos los países (estén encuadradas administrativamente o no en el Ministerio de Hacienda o Presupuesto). Los métodos seguidos a este respecto son múltiples, aunque todos ellos tiendan a conceder los valores más aproximados y viables a las distintas partidas que integran la contabilidad nacional de un país. La información de quien elabora el Presupuesto es así mucho más rica y las provisiones presupuestarias pueden ser mejores. Nótese el que se afirma que mejores, lo que no quiere decir que sean perfectas. Caben errores considerables en el pronóstico económico que traducirán sus efectos en la previsión presupuestaria.

El perfeccionamiento de las técnicas de previsión no deben llevar a la errónea creencia de que el Presupuesto sea hoy un acto puramente técnico, cuya corrección depende de la calidad de las provisiones en las que se basa. El Presupuesto contiene un conjunto de políticas y decisiones públicas para gobernar el curso de la actividad económica, abiertas a la influencia de los distintos grupos e intereses sociales y no es extraño que los mismos procuren aprovechar todas las oportunidades posibles para que prevalezcan los programas de ingresos y gastos públicos que les convienen. En la previsión del Presupuesto dos tácticas utilizadas tradicionalmente con este propósito han sido la sobrevaloración y la infravaloración de los gastos públicos.

El mantenimiento de una cifra de gastos públicos tras de las deliberaciones que siguen a una propuesta de gasto, parece convertir en práctica eficaz la corruptela consistente en inflar la cifra de gasto, esperando que los recortes sucesivos dejen su total en el límite deseado. Por otra parte, si la cifra se aprueba en su primitiva previsión, se utilizará con escaso beneficio general. Propósito no menos importante en esta práctica de sobrevalorar el gasto puede ser el de lograr en una misma área administrativa la autorización para gastos mayores en ciertos servicios que luego son transferidos en el curso del ejercicio a otras actividades para las que no se obtuvo el crédito correspondiente.

La sobrevaloración del gasto constituye así un claro peligro presente en la previsión presupuestaria. El peligro de la sobrevaloración ha sido la obsesión constante de los Presupuestos clásicos. Se temía que las partidas infladas excesivamente por las ambiciones de los ministerios o grupos económicos, lucrarán y enriqueciesen a grupos concretos de la sociedad y minorasen su crecimiento y desarrollo. La propensión a sobrevalorar las partidas de gastos es explicable de parte de la administración pública. Esta sabe que sus cifras van a ser discutidas y prefiere calcular por encima para quedarse después con el costo real de los servicios, que proponer una cifra verosímil del costo y que si disminución lleve a una realización imposible de las tareas que se pretenden realizar.

Por otra parte, no han sido menores los peligros de la infravaloración de los gastos públicos: Calcular por debajo de los gastos públicos previstos, parece, a simple vista, menos claro en sus pretensiones. Qué razones pueden justificar la petición de créditos inferiores a las necesidades, con riesgo de que la administración pública vea paralizada su gestión por falta de medios financieros? La respuesta a esta pregunta es bastante clara; no impresionar al Poder Legislativo con cifras de créditos demasiado elevadas que podrían llevar a rechazar, en el momento de la votación del Presupuesto, la dotación correspondiente de los servicios. Lograr la aprobación de éstos y durante el ejercicio, acudir a suplementos de crédito o préstamos para lograr lo que no se hubiese conseguido de una sola vez al presentar claramente las pretensiones del egreso reflejado en el gasto público.

Una valoración exacta de los gastos debe evitar estos dos peligros y crear un clima de sinceridad política para la determinación de las partidas presupuestarias de gasto público.

No resulta sencillo la creación de este clima preciso para la selección adecuada de los gastos públicos anuales. Ello se debe a que la difícil coordinación de los distintos elementos e intereses que intervienen en la preparación del Presupuesto.

En primer término, las unidades administrativas que integran los distintos Ministerios propugnarán siempre elevaciones del gasto público. Ante todo por la importancia que la unidad cobra si puede gastar. Para muchos funcionarios y para todos los políticos gobernar es gastar. Por otra parte, está la especialización de cada unidad administrativa como impulsora del gasto público. Todo especialista de un sector es un entusiasta de sus actividades, conoce a fondo un problema y hace valer su conocimiento para persuadir, sobre la necesidad de elevar el gasto. Estos deseos de expansión del gasto público pueden encontrar distintas fuerzas políticas que favorezcan su cumplimiento. Su origen puede ser muy diverso: cultivar una clientela de interesados en la gestión de esa unidad administrativa; como también del Poder Legislativo (diputados o senadores) que han de examinar las cifras presupuestarias; utilizar la propaganda como técnica de presión pública sobre sus actividades o simplemente la influencia de la personalidad política del titular del departamento ministerial.

En segundo lugar, están los intereses del Ejecutivo al que se atribuye esa preparación del Presupuesto. Parece que aquí la situación es radicalmente diferente si el Ejecutivo es el Ministerio de Hacienda o Presupuesto que si se trata del Jefe de Gobierno. En el primer caso el comportamiento resultante presionará para una reducción del gasto público según se ha apuntado ya. El Ministerio de Hacienda o Presupuesto es responsable ante todo de la gestión presupuestaria. Dentro de ella el mayor gasto equivale a mayores impuestos y los mayores impuestos pueden comprometer el éxito de la gestión pública de quien prepara el Presupuesto. Si por el contrario la preparación se otorga al Jefe de Gobierno, tenderán a preponderar las actitudes que permitan victorias políticas, lo que probablemente reforzará la acción sobre gastos determinados con amplia resonancia en los problemas vivos en la opinión pública.

Estas fuerzas distintas convierten al control racional del gasto público en el principal objetivo de la preparación del Presupuesto, pero también en el gran imposible. Con frecuencia se ha expuesto en los distintos países dos grandes necesidades para mejorar las realizaciones en este punto: la mayor centralización de las decisiones sobre el gasto y la aplicación de nuevas técnicas presupuestarias.

Estas recomendaciones no dejan de presentar sus inconvenientes, toda vez que si la centralización del gasto puede hacerle ganar puntos en su racionalidad lo hará a costa de otorgar el poder público -en una democracia pluralista al partido político dominante- una capacidad de decisión que puede ser incompatible con la libertad que se considere necesaria. Por otra parte, la aplicación de las metas y

objetivos de las técnicas presupuestarias, las cuales difícilmente pueden ser universales, esto es, aplicarse a todos los gastos públicos.

Estas realidades han impuesto en la práctica financiera un triste panorama que emplea la pobre técnica de los "incrementos sucesivos y los techos como única salida para resolver el problema de la presión del gasto público y la preparación de las cifras presupuestarias.

2.10 FUNDAMENTOS Y CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO

Muchas se han manejado como razones justificativas del Presupuesto y, en definitiva, como funciones cumplidas por la institución presupuestaria en el mundo moderno. Puede destacarse sin embargo, tres justificaciones y fundamentos, así como sus características:

1a. El volúmen y magnitud, así como la diversificación del conjunto de las actividades públicas en el Estado moderno exigen una programación ordenada para tratar de realizar una administración racional. Si el Presupuesto tuvo un origen básicamente político (ya que se trataba con él, como antes se ha dicho, de establecer un control estricto del Parlamento (Legislativo) sobre el Gobierno (Ejecutivo) es lo cierto que el Presupuesto ha trascendido sobre estas razones que abonaron su aparición histórica y hoy, con independencia de cual sea su forma política, el Presupuesto se elabora por todos los Estados contemporáneos. La motivación básica se halla en esta necesidad de introducir la racionalidad en la ordenación del conjunto de los gastos e ingresos de la Administración Pública.

2a. La previsión presupuestaria atiende a la exigencia político-jurídica de que antes se ha hablado. La administración presupuestaria del Ejecutivo es, en la mayor parte de los regímenes políticos occidentales, una administración de mandato. La Administración Pública no puede ir más allá de determinados límites y para el cumplimiento estricto de las funciones delegadas por el Legislativo, es absolutamente necesario el concretar en un documento el contenido de ese mandato, documento cuyo cumplimiento ha de exigirse, en definitiva, durante el período de ejecución del Presupuesto.

3a. El Presupuesto atiende hoy, en todos los países del mundo a más amplias tareas que la simple creación de unos servicios públicos elementales, como eran los característicos del siglo pasado. Hoy la institución presupuestaria permite lograr objetivos que, como la distribución equitativa de la renta nacional, la plena ocupación de los recursos productivos o el desarrollo

económico, suponen tareas de mucho más alto valor que las que inicialmente se le habían encomendado al Estado. El Presupuesto es así, un medio de acción importantísimo en el terreno de la política económica, es un instrumento indispensable para alcanzar objetivos para el hombre de nuestro tiempo. Esta tercera razón y función del Presupuesto es la que puede denominarse político-económica.

Que el Presupuesto resulta hoy un documento de elaboración insustituible parece, pues, claro en virtud de las razones expuestas. Esta proclamación de su general necesidad parece obligarnos a determinar cuales son sus características fundamentales; es decir, aquellas propiedades que el Presupuesto debe cumplir inexcusablemente para proclamar su existencia.

La primera de estas características es la que refiere el propósito de toda actuación presupuestaria: constituir un acto de previsión. La significación en castellano del término Presupuesto indica claramente su contenido: se trata de una estimación de lo que han de ser los gastos y los ingresos precisos para cubrirlos durante un período de tiempo determinado. Presupuesto se contraponen desde este punto de vista a cuenta. La cuenta es la visión retrospectiva del Presupuesto, o sea, una recapitulación de los ingresos y gastos realizados. La previsión es sustancial a la actividad presupuestaria. En otros idiomas, la voz que designa el Presupuesto no hace tan clara referencia como en castellano a este carácter preventivo o prospectivo del Presupuesto. Por ejemplo, la empleada en castellano por los países hispano-americanos, balance estatal, puede asociarse tanto a un balance preventivo como retrospectivo y más bien, señala el término a esta segunda acepción como más aceptable. La palabra inglesa -budget- tampoco revela con claridad el carácter preventivo del Presupuesto. En cualquier caso -y con independencia de la asociación de ideas que el término utilizado por cada lengua suscite -todo Presupuesto supone siempre una previsión.

En segundo lugar, el Presupuesto supone una idea de equilibrio entre gastos e ingresos. El Presupuesto está siempre formalmente equilibrado en el sentido de que los ingresos, deben necesariamente cubrir los gastos de un ejercicio. Este equilibrio formal es consecuencia de un equilibrio contable pues es bien sabido que la partida doble exige, por su propia esencia, la posición de equilibrio en las cuentas. Otra cosa muy distinta es el equilibrio económico según el cual ciertos gastos (ordinarios) han de ser iguales a ciertos ingresos (ordinarios).

Este equilibrio se exigió asimismo, como necesario durante mucho tiempo. Modernamente, como tendremos ocasión de comprobar, se ha defendido con insistencia la actuación desequilibrada (en el sentido económico) del Presupuesto del Estado durante determinadas fases de la actividad o coyuntura económica y con el propósito de lograr el objetivo de la estabilización económica.

El servicio a este objetivo de la estabilidad no significa que haya perdido su vigencia el equilibrio contable. Muy al contrario, la propia eficacia de la política de estabilización económica reclama, precisamente, el conocimiento exacto de la cuantía del déficit y superávit del Presupuesto en su sentido económico y la índole de las partidas utilizadas para alcanzar el equilibrio contable.

En tercer lugar, el Presupuesto supone la idea de regularidad en su confección. No basta con la elaboración esporádica o incidental, se precisa una elaboración recurrente y periódica.

En cuarto lugar, el Presupuesto adopta una forma determinada; se expresa en lenguaje contable a través de las partidas de ingresos y gastos que él mismo recoge.

En quinto término, el Presupuesto es una previsión normativa. Esto quiere decir que el proyecto del Presupuesto es algo más que una simple estimación y más también que un simple plan financiero ya que obliga al Gobierno y a la Administración, tanto política como jurídicamente. Esta obligación se refiere especialmente a los gastos previstos y significa que las medidas que ocasionan costos sólo se pueden realizar en el espacio de tiempo a que se refiere el Presupuesto y únicamente se pueden efectuar en la medida en que están previstas en el propio Presupuesto.

De las conceptualizaciones expuestas podría llegarse a una rigurosa definición del Presupuesto, que recogería las que se han estimado sus características fundamentales. Tal es la definición descriptiva dada por el hacendista alemán Fritz Neumark; el Presupuesto sería así, el resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

El siguiente apartado lo vamos a dedicar al estudio de las fases de intervención de la acción presupuestal, a fin de profundizar en este ciclo, dándose desde su inicio, continuación y terminación, los cuales serán analizados con un mayor detenimiento.

2.11. DISCUSION, SANCION O APROBACION

La segunda fase del ciclo presupuestario es la de su discusión, sanción o aprobación. Como se ha dicho antes, la función política esencial que cumple la institución presupuestaria impone la discusión, sanción y aprobación del Presupuesto por el Poder Legislativo.

Múltiples son los temas dignos de interés comprendidos en la discusión, sanción y aprobación del Presupuesto.

El más destacable de todos ellos es, sin duda, el de los poderes de discusión y reforma del documento presupuestario que se conceden al Legislativo. En el propio origen del documento presupuestario se halla el principio de que los representantes del pueblo pudieran poner coto a los gastos públicos y frenar consiguientemente, el crecimiento de la carga tributaria. Este comportamiento esperado del Legislativo "colocar el pulgar sobre la caja del Estado" no ha sido confirmado siempre por el curso de la historia que ha registrado, especialmente desde la segunda década del presente siglo, una alteración radical de esa presumida conducta. Algunos observadores de este proceso han llegado a hablar de una transición desde una filosofía de ahorro a una de gasto.

No es extraño que por esta circunstancia las leyes constitucionales registran esta preocupación limitando las posibilidades de crecimiento de los gastos públicos, bien sea por mayor gasto en los ya realizados o por la aprobación de nuevos gastos por parte del Legislativo.

A este respecto, la práctica británica se ha señalado desde hace algún tiempo como modelo de imitación conveniente. La Cámara de los Comunes, desde el siglo XVIII (con la aprobación de los célebres "standing orders" en 1713) autolimitó su derecho de incrementar gastos. En su virtud, las propuestas para el gasto público han de partir de los ministros, -básicamente del Canciller del Tesoro- y solamente pueden ser elevadas por el Parlamento con el consentimiento del ministro correspondiente. Ningún diputado puede intentar unilateralmente la alteración del gasto. Este principio ha tenido, como

afirma Shirras, a evitar "presiones impropias" sobre los representantes populares, tendientes a inducirles a practicar la fácil demagogia de aumentar las cifras que benefician a los intereses económicos de los grupos que representan. Esta dirección presupuestaria británica ha sido imitada en el Occidente. La constitución francesa de 1758 prohibió toda discusión parlamentaria que incrementase los gastos públicos, trasplantando así la vieja práctica británica.

Otro tema digno de atención es el procedimiento seguido en los distintos países para la discusión y aprobación del Presupuesto. Existen aquí dos prácticas distintas: la discusión y examen detallado del Presupuesto por comisiones del Legislativo o bien su estudio por el pleno. Son ejemplos extremos de esta tendencia las organizaciones presupuestarias de Estados Unidos y Gran Bretaña. Mientras en Estados Unidos, 12 subcomisiones divididas con arreglo a un criterio funcionan, analizan y discuten el contenido del Presupuesto, en Gran Bretaña la Cámara de los Comunes en pleno discute en el plazo de 29 días del documento presupuestario. Entre estos dos extremos se sitúan todas las restantes prácticas parlamentarias, si bien ofrecen una mayor inclinación por el primer sistema pero sin la proliferación de comisiones con la que el mismo se ofrece en Estados Unidos.

2.12 LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO

La tercera fase de la vida presupuestaria es la ejecución del Presupuesto, la cual tiene una acepción diferente según se trate de gastos e ingresos públicos. El valor jurídico del Presupuesto es distinto en estas dos vertientes. Así como en el gasto público las cifras son el tope máximo que éste puede alcanzar, y obligan, por tanto, a mantenerse severamente en sus límites; por el contrario, los ingresos son simples estimaciones que el Estado se propone realizar pero que a veces quizás no pueda alcanzar por haber equivocado las predicciones correspondientes. Este carácter de estimación que poseen las cifras de ingresos hacen que las mismas no obliguen a su realización exacta.

En la ejecución del gasto público se ha intentado por todos los procedimientos impedir las malversaciones de los fondos públicos. Por esto está sometido a una severa reglamentación de intervención. Suele diferenciarse en la práctica el gasto del pago y suponen (la realización de uno y de otro) hasta ocho operaciones diferentes. En efecto, aprobado el Presupuesto en España, la materialización concreta de un pago por una cifra de gasto consignada en él puede suponer las siguientes fases: propuesta del gasto (que realizará el departamento que debe efectuarlo y que experimente la necesidad de gastar), intervención del gasto (efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado o por la delegación de ésta en el Ministerio correspondiente), autorización del gasto (que efectuará esta Intervención), justificación del gasto (que realizará la autoridad que debe materializar o efectuar el gasto público). Estas cuatro fases agotan el gasto, pero comienza a partir de aquí una nueva fase: el pago. Para pagar el gasto intervenido, autorizado y justificado, se necesita recorrer otras cuatro etapas: proposición del pago, ordenación del pago, realización del pago y contabilización del pago. Todas estas etapas constituyen un asunto de la desconfianza tradicional del Legislativo en el Ejecutivo.

Con respecto a la ejecución del Presupuesto de ingresos, ésta asume una gran variedad en función de la clase de los impuestos, ingresos básicos de la hacienda pública.

2.13 INTERVENCION, EVALUACION Y CONTROL

La cuarta fase del ciclo presupuestario es la intervención, evaluación y control. Esta tiene como finalidad fundamental el deber de cumplirse satisfactoriamente el Presupuesto observando su seguimiento correspondiente:

1. Finalidad política (justificar el mandato dado por el Legislativo al Ejecutivo;
2. Finalidad económico-financiera (evitar despilfarros en la administración de los recursos)
3. Finalidad contable (vía la evaluación que puede ser cualitativa o cuantitativa con los resultados.

El control puede ser de tres clases: administrativo, legal y político.

El control administrativo se efectúa por parte de la propia Administración Pública que autocontrola su gestión. Autocontrol que realizan dos organismos básicos dentro de la organización financiera: la Intervención General de la Administración del Estado y la Inspección de los Servicios de Hacienda o de las Contralorías Generales. A través de ellos la hacienda va adquiriendo idea de cómo cumple la misión encomendada y en qué sentido se desvía de ella.

El control legal se manifiesta en las acciones legislativas fundamentándose en el estado constitucional democrático, el cual se refleja en que el Poder Legislativo intervenga en el control del Presupuesto elaborando una cuenta general (visión retrospectiva del Presupuesto) y que juzgue sobre la forma en la que el Ejecutivo había cumplido con el mandato presupuestario. Esta misión corresponde a la Cámara Baja o Diputados, vía la Cuenta Pública, En los diversos países occidentales se realiza en el año siguiente al de la ejecución presupuestaria.

Finalmente, el control político debe desempeñarse por el Parlamento o Congreso de la Unión. Esta fase se denomina descargo del Ejecutivo porque es el Parlamento o Congreso de la Unión quien

descarga del mandato correspondiente otorgado a la Administración Pública. Esta fase -se ha señalado con reiteración por los técnicos en materia presupuestaria podría ser la más oportuna para que el Legislativo realizase la evolución y el control debido de la administración del Presupuesto. Sin embargo, es lo cierto que los Parlamentos o Congreso de la Unión, se desinteresan frecuentemente de su realización. La distancia temporal que existe entre el momento en que se juzga y la etapa a la cual corresponde lo que se juzga -el Presupuesto- desinteresa ampliamente a todos los miembros de la representación popular de un análisis detenido de lo que ya es historia, consideramos incluir dichas fases en la actuación de México, así como sus protagonistas y el escenario presupuestario en el que interactúan.

2.14 LAS FASES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y SUS PROTAGONISTAS EN MEXICO

La Secretaría de Programación y Presupuesto, ²⁸ tiene como función básica y primordial la elaboración del proyecto del Presupuesto, para dar cumplimiento se fundamenta con la expedición de metodologías, instructivos que contienen los principios a los cuales se deberán apegar, no solo las dependencias del Ejecutivo Federal, sino también los otros Poderes de la Unión. ²⁹ Asimismo, dicha Secretaría estudia y analiza los proyectos preliminares que hace cada una de las Dependencias por ramo ³⁰

Esta Secretaría elabora el proyecto definitivo del Presupuesto y se presenta en la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

Adalberto Saldaña en su obra indica:

"El proceso presupuestario, sea cual fuere su técnica específica, es un ciclo en el que se pueden contemplar convencionalmente tres fases:

Elaboración: incluye desde la recopilación de la información de las dependencias ejecutivas, su procesamiento, las negociaciones internas y externas hasta la aprobación del proyecto presupuestario, para terminar con los aspectos de reprogramación.

Operación y Ejecución: implica el comienzo de actividades en un nuevo período presupuestario en el cual, se hacen las incurrencias en gastos para activar todo el proceso administrativo en cada uno de los programas que tendrá como resultado intermedio las meias estimadas para cumplir con los objetivos propuestos en cada programa.

²⁸ Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁹ De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

³⁰ La conceptualización de Ramos, corresponde a los distintos Poderes, las Secretarías, las erogaciones adicionales, la deuda y las entidades parastatales, conformando la distribución.

Control y Evaluación: consiste en el establecimiento de los mecanismos de vigilancia y ajuste para el cumplimiento de los objetivos y metas programados. Incluye también la evaluación de resultados con base al sistema de información establecido con el fin de aplicar acciones correctivas." ³¹

Otros autores señalan estos mismos aspectos, pero representados en diferentes momentos siendo las siguientes fases: 1) Preparación o elaboración; 2) Discusión y Aprobación, 3) Ejecución, y 4) Evaluación y Control.

Ante estos elementos del proceso presupuestario desarrollaremos el contexto de México como escenario de nuestro objeto de estudio.

Antes de abordar dicho proceso, hemos incluido los cambios que se han propiciado en esta Reforma Administrativa, reflejándose en el Poder Ejecutivo, vía la Secretaría de Programación y Presupuesto, Congreso de la Unión, en lo correspondiente a la Cámara de Diputados, estas transformaciones son vinculadas en el proceso presupuestal.

2.14.1- CAMBIOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

En diciembre de 1976, con el inicio del período presidencial 1976-1982, se introdujeron una serie de cambios en el proceso presupuestal que representa el mayor avance en esta materia en muchos años. Esas modificaciones tuvieron lugar tanto en la esfera del Poder Legislativo como, básicamente, en el Poder Ejecutivo. En este último caso las reformas fueron sustanciales y de fondo, como lo manifiesta el Maestro Ignacio Pichardo Pagaza ³². Siendo estas las siguientes:

- El Poder Ejecutivo y sus cambios presupuestales. Con el proceso de Reforma Administrativa de este gobierno se da la creación del ministerio encargado de todas las responsabilidades programáticas y presupuestales, denominado Secretaría de Programación y Presupuesto. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Establecimiento de una nueva estructura para la presentación del Presupuesto de egresos (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Establecimiento de un proceso presupuestal nuevo, al interior de las dependencias del poder ejecutivo federal, incluyendo a los organismos y empresas descentralizados. (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público)
- Creación de unidades de programación, presupuestación y evaluación, al interior de cada una de las dependencias y organismos (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) ³³
- Uno de los grandes pasos en este cambio integral deliberado es la descentralización del ejercicio del Presupuesto Federal, proceso llamado también "corresponsabilidad del gasto público" ³⁴

³² Pichardo Pagaza Ignacio, Para este apartado nos hemos basado en la obra: Reflexiones sobre el Proceso Presupuestal en la Cámara de Diputados. Un enfoque comparativo. Ed. INAP. Serie Práxis No. 48. México 1981.

³³ Diario Oficial: 31 de diciembre de 1976, pág. 30

³⁴ En la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se dice que la Ley establece las bases para que se "liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente..." Agrega: "...se propone pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza a uno que se funde en la confianza" Sin embargo, esa liberalización sólo empezó a ponerse en práctica en enero de 1980, a partir de las directrices de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con base en los nuevos artículos 4o. y 5o. del Presupuesto de Egresos de 1980

2.14.2- EL CONGRESO DE LA UNION Y SUS CAMBIOS EN MATERIA PRESUPUESTAL

Es muy importante abordar estas reformas con objetividad, a fin de resaltar los cambios integrales que ha vivido el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como en los mecanismos de apoyo de la Cámara de Diputados, siendo los siguientes:

Presencia obligatoria de los secretarios de Hacienda y de Programación y Presupuesto ante la Cámara de Diputados para justificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.³⁵

Ampliación del período mínimo de que dispone la Cámara para conocer la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.³⁶

Obligación de la Cámara de Diputados de evaluar el cumplimiento anual de los objetivos de los programas que contiene el Presupuesto: a contrario sensu, obligación del Ejecutivo de presentar el Presupuesto por programas.

Modificaciones a la estructura y función del órgano técnico de la Cámara de Diputados, designado como la Contaduría Mayor de Hacienda.³⁷

³⁵ Iniciativa de Ley que modifica diversos artículos de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de enero de 1977.

³⁶ La actividad que el Estado efectúa en el ámbito financiero, se instrumenta, básicamente, por medio de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos, los cuales se fijan en cada uno de los niveles federal, local y municipal; dichos ordenamientos son de carácter temporal, su vigencia dura lo que el año fiscal, que en nuestro caso corresponde al año calendario: es decir del 1o. de enero al 31 de diciembre. Constitucionalmente se encuentra regulada esa actividad por los Arts. 31 frac IV; 73 FRACS. VII, IX, XXIX, 117 fracs. IV, V, VI, VII Y IX; 118 FRAC I; 115 frac. IV; 74 frac. IV; 131, 21, 22, 89 frac. I; 73 fracs. VIII Y XVIII, 117 frac. VIII; 74 fracs. II y III; 75; 126,73 frac. XXIV; 72 inic. h) Existe además una serie de instrumentos normativos de nivel legislativo, entre los que podemos señalar a: la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Coordinación Fiscal y el Código Fiscal de la Federación.

2.14.3.- EL PROCESO PRESUPUESTAL Y SU VINCULACION POLITICA.

Cabe resaltar que al inicio de esta Administración Pública en 1976 se fijaron tres reformas integrales: Política, Económica y Administrativa, en lo que corresponde a la Reforma Política ha permitido la representación en el Congreso de la Unión de partidos políticos que anteriormente actuaban en la oposición clandestina al gobierno o que no se habían conformado como verdaderos partidos. Una consecuencia importante de su presencia en la Cámara de Diputados es su participación en el seno de las comisiones ordinarias que trabajan sobre cuestiones financieras y presupuestales. Esas comisiones son tres:

1) La Comisión de Hacienda y Crédito Público. 2) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública 3) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es posible evaluar el efecto que sobre el proceso presupuestal podrá tener la presencia de diputados pluripartidistas ³⁶ Sin embargo, por el interés y la calidad del esfuerzo realizado por los diputados opositoristas, puede preverse que mejorarán los procesos internos del Congreso, relacionados con el Presupuesto.

El proceso presupuestal del Congreso de la Unión ha perfeccionado sus mecanismos de vigilancia y control del gasto público, una vez que ya se ejerció. La participación del Congreso en la formulación del Presupuesto y la Ley de Ingresos es muy limitada. Varios factores han influido en el desarrollo de esta situación:

Históricamente, el Poder Ejecutivo ha sido dominante en la interacción de los tres poderes del

³⁷ Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en vigor el 1o. de enero de 1978.

³⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 55: "Las Comisiones ordinarias se integrarán por regla general de 17 diputados, debiendo ser cuando menos uno de cada partido minoritario."

Estado a lo largo de la vida independiente de la nación. ³⁰

El Poder Ejecutivo envía el Presupuesto y la Ley de Ingresos en fecha muy cercana al inicio del ejercicio fiscal. No existe, físicamente, la posibilidad de analizarlo en sus componentes y en su impacto probable en la economía del país. Se realiza un dictamen y un debate sobre las prioridades generales del Presupuesto y la política financiera, fiscal y económica implícita.

En la medida que no se debaten y aprueban los componentes presupuestales y que no se puede analizar el impacto de fondo que el Presupuesto habrá de tener en la economía del país, no se ha requerido un equipo técnico de apoyo para el análisis estadístico financiero y económico. Se forma, entonces, un círculo vicioso: no hay análisis porque no se dispone de los instrumentos y éstos no resultan indispensables porque no se hace la tarea analítica.

Para una mayor comprensión en la distribución cronológica presupuestaria se entrega el calendario del ciclo presupuestal en la Cámara de Diputados, el cual se incluye en el inicio de este contenido denominado: Preparación o elaboración del Presupuesto de Egresos.

³⁰ Ha habido períodos breves en la historia del país en los que el Congreso mexicano ha sido el centro del poder político nacional, en especial cuando los Congresos han sido Constituyentes (1824, 1857 y 1917). Esos períodos han coincidido con etapas de gran significación para la vida política del país.

2.15 LA PARTICIPACION DEL PODER LEGISLATIVO EN LAS LEYES DE EGRESOS E INGRESOS DE LA FEDERACION

Compartimos la tesis del investigador, José de Jesús Orozco quien expresa que "Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano legislativo son la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la revisión de la cuenta pública." En cuanto a los dos primeros, apunta que "requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano legislativo el ejercicio del llamado "poder de la bolsa", la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos." ⁴⁰

Respecto a la revisión de la cuenta pública, cabe señalar que con las reformas constitucionales de 1977 al artículo 74o. de nuestra Carta Magna, indudablemente ha contribuido a establecer su alcance, teniendo 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 comprendidos en los programas; para tal efecto, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten.

Por otra parte, cabe destacar que la fracción IV del mencionado ordenamiento, señala que "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las siguientes: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del D.D.F así como revisar la cuenta pública del año anterior."

A continuación nos vamos a referir al Poder Legislativo; al respecto cabe subrayar que el Congreso de la Unión, es una entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo; cuya función es la de

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. III, UNAM Serie: Textos y Estudio Legislativo, No. 59, 1a. Edición. México, 1985. página 125

iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta -conocida como leyes en sentido material-, de conformidad con el Artículo 71o. constitucional.

Por lo que respecta a la integración de la Cámara de Diputados nuestra Constitución adopta la teoría clásica de la representación política, al asentar en la primera parte del artículo 51o. que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación; es decir que los Diputados federales representan a la nación entera y no una parte específica del país como podría ser una región, un estado o bien el Distrito Federal.

Por su parte, la Cámara de Senadores es un órgano que representa a una entidad federativa, como se desprende del artículo 56, en donde se indica que "la mencionada Cámara se compondrá de 2 miembros por cada Estado y 2 por el D. F. electos directamente.

Una vez expresado de manera somera la composición de cada una de las Cámaras a continuación nos vamos a referir al Congreso de la Unión; éste se integra por ambas Cámaras.

Respecto a las facultades y atribuciones en materia de empréstitos y hacendaria, el artículo 73o. de nuestra Carta Magna en su fracción VII establece que: "El Congreso de la Unión, tiene la facultad de imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto", por lo que se refiere a la deuda externa la fracción VII del mencionado ordenamiento indica que : es el órgano encargado y que otorga las 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 a pagar la deuda nacional.

Es importante destacar que en materia de impuestos, el Congreso de la Unión es el único órgano en donde recae la facultad y exclusivamente la de crear contribuciones: 1) sobre comercio exterior, 2) sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales; 3) sobre instituciones de crédito; así como impuestos especiales: energía eléctrica, producción y consumo del tabaco, cerillos, fósforos entre otros.

Asimismo, la fracción XXXIX-E del mencionado artículo expresa que "el Congreso de la Unión, tiene la facultad de expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

Dichos artículos constitucionales fueron ampliamente expuestos en la primera parte de esta investigación, por esta razón lo único que se hace es indicar la referencia.
En el siguiente apartado se exponen las fases del proceso presupuestal en México.

2.15.1. PROGRAMACION Y FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Para simplificar el proceso de elaboración del Presupuesto Federal se observa la integración de dos momentos, siendo estos los siguientes:

- 1) se solicita información a nivel programático financiero, y
- 2) calendario de acciones del gasto.

Una vez establecido este criterio de ordenamiento y preparación, debemos observar que, en una primera instancia, de acuerdo con los lineamientos de política de gasto público, techos financieros formados e instructivos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los Coordinadores de Sector y sus entidades elaboran sus anteproyectos sectoriales e institucionales de programa-Presupuesto a nivel agregado; correspondiendo a las entidades del sector paraestatal presentar además sus estimaciones de financiamiento y amortización de su deuda pública. Asimismo, a nivel estatal los Estados conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, formulan los programas establecidos mediante el Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Una vez realizado lo anterior, las Coordinadoras de Sector y las entidades revisarán conjuntamente sus proyectos y afinarán, a partir de ellos, el programa sectorial. Paralelamente, la Secretaría de Programación y Presupuesto integrará el anteproyecto del Presupuesto por programas agregado, con énfasis en los programas y proyectos considerados como prioritarios, analizando sus posibilidades financieras con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento.

Por su parte, los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIP), proceden a realizar el análisis de los programas-Presupuesto sectoriales a nivel agregado, conjuntamente con los

Coordinadores de Sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

A partir de lo anterior, la Secretaría de Programación y Presupuesto afina e integra el anteproyecto de Presupuesto por programas anual, mismo que presenta a la Comisión Gasto-Financiamiento y al Presidente de la República.

En esta fase los Coordinadores de Sector y las entidades proceden al ajuste de las cifras negociadas, detallando el anteproyecto de Presupuesto por Programas a nivel programático-financiero y estableciendo la calendarización de las acciones y gasto, enviándolos conforme a los formatos previamente diseñados, a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, procede a efectuar el análisis de los mismos, integrando y consolidando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual compatibiliza con el Programa Operativo Anual del Sector Público, mismos que presentará a la Comisión Gasto-Financiamiento y al Presidente de la República, captando los ajustes de éstas instancias, integrando a partir de ello el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Programa Operativo Anual del Sector Público, definitivos, los cuales se envían al Presidente de la República para su aprobación, remitiéndolos posteriormente a la Cámara de Diputados, para su sanción.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es el resultado de un proceso de planeación que abarca las fases de programación, presupuestación, control y evaluación. Este proceso de Planeación ordena permanentemente y por anticipado de manera racional y sistemático, las estrategias de acciones que se piensa desarrollar para conseguir los objetivos previamente definidos por las Unidades de la Administración Pública Federal. Conforme a los objetivos generales y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para que se les asignen los recursos necesarios para su ejecución. Se reflejan y vigila que las acciones se lleven a cabo de acuerdo a lo programado y que los efectos de éstos vayan en el sentido de los fines perseguidos, para finalmente ponderar los resultados que se obtengan a plazos pre-establecidos respecto a los objetivos buscados a fin de retroalimentar el proceso.

De ahí que debemos indicar que el proceso de elaboración ⁴¹ debe comprender principalmente el estudio del universo a que debe servir la dependencia ejecutora, la precisión de los objetivos que

⁴¹ El Presupuesto de Egresos de la Federación, en su preparación y elaboración debe de ajustarse a estos tiempos Etapa administrativa: del 15 de marzo al 15 de noviembre, (o 15 de diciembre) del año anterior a su vigencia. Etapa

deberá cumplir en el período presupuestario y con base en ello la formulación de los programas correspondientes, implicando la determinación de las actividades a realizar, los insumos se involucran en cada una de estas actividades, los costos que representan, las estimaciones de los resultados finales que van a producirse (metas) así como la calendarización, no solo de los costos, sino también de las metas.

2.15.2.- DISCUSION Y APROBACION

En esta etapa de elaboración, como aspectos últimos se puede considerar el proceso de negociaciones hasta la aprobación final del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las negociaciones son de carácter interno y consisten por una parte, en las que se realizan de manera ascendente entre el último y primer nivel; después, la discusión se realiza en los niveles superiores hasta lograr la aprobación del titular de la dependencia, así como también del Presidente de la República y el Congreso de la Unión.

Por otra parte, al recibirse el proyecto de Presupuesto en el Poder Legislativo es examinado por la Cámara de Diputados, a través de un proceso de estudio, discusión y aprobación, se prepara un dictamen sobre el documento y la política que lo orienta especialmente en cuanto a la consistencia de objetivos y metas propuestas en los programas de diferentes sectores de la actividad estatal, a fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos que plantea la colectividad por su intermediación.

2.15.3.- EJECUCION

Esta etapa inicia el día en que el Presupuesto de Egresos de la Federación comienza a ser vigente. Con el propósito de que la ejecución en las dependencias del Gobierno Federal se lleve a cabo de una manera ágil y flexible, buscando el cumplimiento de los objetivos y metas consignados en los programas presupuestarios, la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, expidió a partir de 1980 el documento "Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal en su conjunto acordos con sus instancias de sectorial, participen directa o corresponsablemente en las acciones y decisiones que implica todo el proceso presupuestario.

Su implantación al proponer la sistematización de los criterios de flexibilidad en el manejo de los recursos y liberación gradual de los procedimientos administrativos previos a la ejecución presupuestaria, se ha traducido en los siguientes beneficios.

- Fortalecimiento del esquema de organización y funcionamiento sectorial.
- Mayor agilidad y oportunidad en la ejecución de los programas aprobados.
- Se ha coadyuvado a mejorar el seguimiento y evaluación tanto de las acciones desarrolladas, como de los resultados obtenidos.

De ahí que podemos decir que esta fase de operación concierne por igual no sólo al ejercicio financiero, sino que a las partes que integran a toda la acción presupuestal (Personal, Recursos Materiales, otros insumos).

Cada dependencia ejecutará su Presupuesto de manera directa; igualmente sucede con el Poder Judicial y con el Legislativo, así como con las paraestatales incluidas en el decreto de Presupuesto Federal.

La Tesorería de la Federación es la caja general de gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, aprueba determinados pagos, a efecto de ejercer un mayor control. La transferencia de partidas, técnicamente criticable, está permitida en la legislación vigente. En cuanto a las partidas secretas, éstas necesitan un acuerdo especial.

2.15.4.- EVALUACION Y CONTROL

Como señala el maestro Miguel Acosta Romero ⁴², la ejecución del Presupuesto de Egresos supone un procedimiento complejo en el que, para cada gasto, intervienen diversas autoridades con el fin de ejercer un control eficaz en los gastos.

Es preponderante, desde luego, la actividad de la Secretaría de Programación y Presupuesto en este aspecto, ya que debe intervenir en todas las órdenes de pago que se giran con cargo al erario federal dentro de las asignaciones presupuestarias. ⁴³

Las Secretarías y Departamentos de Estado, y demás dependencias, tienen facultad para realizar los gastos; sin embargo, hay ciertos principios que rigen esta materia; por una parte está la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es la que se encarga de vigilar que se cumpla con los requisitos que señala la ley y el reglamento, y por otra parte, la Tesorería de la Federación, que realiza los pagos.

Para dirigir la ejecución del Presupuesto de Egresos, debe coordinarse la Secretaría de Programación y Presupuesto 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 pagos se hagan conforme a las autorizaciones previstas.

⁴² Ob. Cit. Teoría General del Derecho Administrativo, pág. 623

⁴³ Gabriel Ortiz Reyes, en su obra *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Ed. F.C.E. Secogef, México 1988, señala en la página 16, lo siguiente: "Se puede advertir que frente a la actuación dañosa del Estado Federal y sus Servidores Públicos, y en materia de responsabilidad civil no proveniente del delito, el ciudadano cuenta hoy únicamente con los preceptos del artículo 1928 del Código Civil y la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal. Opuestamente, la Administración Pública Federal, en cuanto sujeto titular de derechos patrimoniales, ocupa, respecto de los daños o perjuicios que le causen sus propios servidores. En este sentido el art. 106 del Reglamento de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y el 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, otorgan determinada facultad ejecutiva para resarcirse de los daños y perjuicios que le ocasionen las conductas infractoras de sus servidores públicos y de terceros."

Es importante señalar que el control presupuestal de las dependencias de la Administración Pública, con las reformas a los documentos normativos que regulan esta materia ⁴⁴ indican que cada dependencia y entidad contará con una unidad para controlar, evaluar y contabilizar las erogaciones presupuestales. Estas unidades estarán coordinadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Consideramos necesario incluir en esta fase las reflexiones del Maestro Rafael Martínez Morales⁴⁵, el cual indica:

"El control del Presupuesto mediante el órgano legislativo está a cargo de la Cámara de Diputados y de la Contaduría Mayor de Hacienda (ésta en cuanto al aspecto técnico de la revisión).

Este control, también llamado externo, y que lleva a cabo la Cámara de Diputados, tiene los siguientes pasos:

- a) Cada entidad y dependencia elabora la contabilidad del Presupuesto ejercido.
- b) La Secretaría de Programación y Presupuesto reúne esas contabilidades y con base en las mismas elabora la cuenta de la hacienda pública federal.
- c) En la primera decena de junio es presentada esa cuenta anual a la Cámara de Diputados (fecha que admite prórroga mediante solicitud justificada).
- ch) Una vez recibida por el órgano legislativo la cuenta anual, es analizada por la Contaduría Mayor de Hacienda, la que realiza una revisión minuciosa del Presupuesto ejercido, debiendo verificar no solamente que las cantidades gastadas correspondan a las aprobadas en el correspondiente Presupuesto de Egresos, sino también que lo gastado esté debidamente comprobado.

⁴⁴ A partir de 1976 y de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar activos, pasivos, patrimonio, ingresos, costos y gastos. El control legislativo se ejerce por disposición de los artículos 65 y 74, de la Constitución, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

⁴⁵ Ob. Cit. Martínez Morales Rafael, páginas 108 y 109.

Se trata de analizar millones de documentos y cifras, para lo cual no está capacitada, en cuanto a recursos técnicos, la Contaduría; por ello no puede realizar sus tareas de forma adecuada.

d) El dictamen elaborado por la Contaduría Mayor de Hacienda, pasa a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, previo trámite interno ante la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

e) Finalmente, se publica, mediante decreto presidencial, el que aprueba la cuenta de la hacienda pública federal, con refrendo del Secretario de Gobernación.

f) Al año siguiente, la Contaduría Mayor de Hacienda emite un informe definitivo de resultados sobre esa cuenta pública, el cual usualmente ya no es materia de discusión en la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda es una oficina de apoyo de la Cámara de Diputados, no debe confundirse con alguna inexistente oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o con la desaparecida Contaduría de la Federación; la Contaduría está regida por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 29 de diciembre de 1978 y su tarea principal es la del análisis de la "Cuenta de la Hacienda Pública Federal", que es, como quedó indicado, la reunión de las contabilidades de todos los entes involucrados en el Presupuesto Federal de Egresos.

Hasta 1978, el decreto de la Cámara de Diputados, basado en la labor y dictamen de la Contaduría Mayor de Hacienda, se limitaba generalmente a declarar aprobada la cuenta pública. En la actualidad, en el mismo acto se hace una serie de consideraciones críticas, observaciones y recomendaciones acerca de la forma de emplear, contabilizar y evaluar el Presupuesto; existe la posibilidad de fincar responsabilidades (prescriben en cinco años) a los servidores públicos por medio de la autoridad competente.

**SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA DE ELIAUO
MATRIZ SINTESIS**

I. PLANIFICACION	II. VINCULACION PLAN PRESUPUESTO	III. PROGRAMACION Y FORMULACION		IV. DISCUSION Y APROBACION	V. EJECUCION	VI. CONTROL Y EVALUACION	VII. LEGISLACION PRESUPUESTARIA	VIII. PLANIFICACION COMPLEMENTARIA Y DE APOYO AL PROCESO PRESUPUESTARIO
1. MARCO LEGAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION 1.1 Leyes vigentes o bases del sistema - No actual 1.2 Dependencia y funcionamiento de la planificaci6n - A nivel estatal - Nacional - Central - Leyes Plan de desarrollo vigentes en el S.F.F. en los departamentos. 1.3 Funciones de las diversas unidades y niveles de la planificaci6n. - M6n alto nivel planificaci6n 1.4 Coordinaci6n de las planes de desarrollo - Contingencia por temas planificaci6n - Contingencia por unidades que se manejan por el mismo nivel - Contingencia por las diversas acciones 1.5 Temas de actualidad del plan de desarrollo - Diversos programas 2. CONECTIVIDAD Y PRIORIDADES DE LA PLANIFICACION COMO SISTEMA 2.1 Base de la planificaci6n - Realidad demogr6fica actual - Caracteres de desarrollo - Necesidad de desarrollo planificaci6n 2.2 Caracter del desarrollo que implica desarrollo de la planificaci6n - No tener de desarrollo - No tener de desarrollo - Caracter de desarrollo de la planificaci6n	1. MARCO MACROECONOMICO PARA LA PLANIFICACION DE LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ECONOMICOS DEL PLAN DE POLITICA 1.1 Presupuesto, capacidad nacional, FVE, recursos, capacidad, recursos - M6n presupuesto para los recursos del F.F.F. 1.2 Estado de los recursos presupuestarios, recursos, de bienes y servicios y presupuesto de capital. - Recursos de capital 1.3 Presupuesto presupuesto y recursos internos, recursos, recursos internos y parte planificaci6n - Presupuesto nacional y local 1.4 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE ENLACE ENTRE PLANES Y PRESUPUESTOS - Presupuesto de estado del sector p6blico (Presupuesto del sector p6blico) 2.1 Mecanismos financieros - Presupuesto del estado del sector p6blico (Presupuesto del sector p6blico) 2.2 Mecanismos - Presupuesto del estado del sector p6blico (Presupuesto del sector p6blico) 3. ORIENTACIONES PROGRAMATICAS PARA LA ADMINISTRACION DE RECURSOS 3.1 Definici6n de pol6tica nacional y ordenamiento presupuestario - Presupuesto del estado del sector p6blico (Presupuesto del sector p6blico) 3.2 Definici6n de pol6tica de gasto p6blico, de acuerdo a las etapas de su desarrollo 3.3 Definici6n de pol6tica de gasto p6blico, de acuerdo a las etapas de su desarrollo 3.4 Definici6n de pol6tica de gasto p6blico, de acuerdo a las etapas de su desarrollo 3.5 Definici6n de pol6tica de gasto p6blico, de acuerdo a las etapas de su desarrollo	1. PROGRAMACION GENERAL DEL GASTO PUBLICO 1.1 Definici6n de los recursos financieros que se requieren para el desarrollo del plan. - Se debe tener en cuenta la base de datos planificaci6n. 1.2 Definici6n de las prioridades sectoriales y que se manejan por el mismo nivel. - Se debe tener en cuenta la base de datos planificaci6n. 1.3 Definici6n de recursos financieros en forma de partidas presupuestarias y representaci6n de las partidas en los planes de desarrollo. - Presupuesto nacional y local 2. APTURADA DE PROGRAMAS SECTORIALES Y SUBSECTORIALES - Presupuesto nacional y local 3. DEFINICION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y DISTRIBUCION DE LA CAPACIDAD OPERATIVA - Presupuesto nacional y local 4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PROGRAMAS Y CALIDAD DE LOS RECURSOS - Presupuesto nacional y local 5. PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO 5.1 Necesidades - Presupuesto nacional y local	1. DEFINICION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA PARA EL GASTO PUBLICO Y FINANCIERO - Presupuesto nacional y local - Presupuesto nacional y local 2. LANCAMIENTO DEL PRESUPUESTO LEGISLATIVO - Presupuesto nacional y local 3. FORMULACION DE LOS PROYECTOS PRESUPUESTARIOS - Presupuesto nacional y local 4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PROGRAMAS Y CALIDAD DE LOS RECURSOS - Presupuesto nacional y local 5. PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO - Presupuesto nacional y local	1. APROBACION DEL PRESUPUESTO LEGISLATIVO - Presupuesto nacional y local 2. LANCAMIENTO DEL PRESUPUESTO LEGISLATIVO - Presupuesto nacional y local 3. FORMULACION DE LOS PROYECTOS PRESUPUESTARIOS - Presupuesto nacional y local 4. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PROGRAMAS Y CALIDAD DE LOS RECURSOS - Presupuesto nacional y local 5. PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO - Presupuesto nacional y local	1. TIPOS DE EJECUCION 1.1 Continuidad - Presupuesto nacional y local 1.2 Presupuesto legal (nacional) y su aplicaci6n - Presupuesto nacional y local 1.3 Aprobaci6n legislativa para la ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.4 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.5 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.6 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.7 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.8 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local 1.9 Ejecuci6n del presupuesto - Presupuesto nacional y local	1. TIPOS Y MODELOS DEL CONTROL FINANCIERO 1.1 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.2 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.3 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.4 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.5 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.6 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.7 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.8 Tipos - Presupuesto nacional y local 1.9 Tipos - Presupuesto nacional y local	1. LEY Y MODELOS FINANCIEROS 1.1 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.2 LEY ORGANICA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO 1.3 Definici6n y funcionamiento del sistema presupuestario - Presupuesto nacional y local 1.4 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.5 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.6 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.7 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.8 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local 1.9 Definici6n de la Ley de Bases del Sistema - Presupuesto nacional y local	1. SISTEMA DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA - Presupuesto nacional y local 2. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS - Presupuesto nacional y local 3. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES - Presupuesto nacional y local 4. SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS - Presupuesto nacional y local 5. SISTEMA DE INFORMACION - Presupuesto nacional y local 6. PROGRAMAS DE INVESTIGACION Y DESARROLLO - Presupuesto nacional y local 7. PROGRAMAS DE CAPACITACION - Presupuesto nacional y local 8. PROGRAMAS DE ASISTENCIA TECNICA - Presupuesto nacional y local

2.15.5.- SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA DE MEXICO

Incluimos una matriz del Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual fue trabajada por la Asociación Mexicana del Presupuesto Público, A. C. ⁴⁶ actualizándola, en ésta se engloba y representa bajo una visión integral, la acción dinámica del proceso presupuestal, interpretándose en sus columnas (renglones horizontales y verticales) la planeación, la vinculación del plan y Presupuesto. Asimismo se incluyen las etapas de proceso presupuestario, siendo estas la programación y la formulación, la discusión y aprobación, la ejecución el control y evaluación, también se representa en ésta, la legislación presupuestaria y la infraestructura complementaria y de apoyo al proceso del Presupuesto.

Consideramos que esta gráfica auxiliará para una mayor comprensión y claridad de este apartado, que viene a resumir las fases del Presupuesto de Egresos y sus protagonistas. Ver Cuadro No. 1.

A medida que se acentúe la independencia del Poder Legislativo, la labor revisora de la Contaduría tendrá más sentido y mayor eficacia.

Después de haber expuesto el proceso del ciclo presupuestario del Gobierno Federal, resaltando en este los grandes cambios que ha vivido en estas dos últimas décadas y a su vez la fortaleza que se le ha otorgado al Congreso de la Unión, vía la Cámara de Diputados con el fin de que exista una mayor participación pluripartidista en el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto, tanto en comisiones, como en el pleno de la asamblea de los diputados con la comparecencia de los Titulares de los Ingresos y Egresos del Gobierno Federal, lo cual en este contexto da principio a una cultura del Presupuesto Público, como también para los servidores públicos que se responsabilizan en su ejercicio, evaluación y control dándole así un seguimiento vía los sistemas de gestión.

⁴⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, Anexo No. 17 de la ponencia de la Asociación Mexicana de Presupuesto Público, presentado en el Congreso de los Sistemas Presupuestales de América Latina, México 1982.

2.16 EVOLUCION DE LA TECNICA PRESUPUESTARIA PUBLICA

En la concepción tradicional el Presupuesto ⁴⁷ debía estar limitado a los gastos e ingresos del Estado. Según este concepto se trata de un documento meramente financiero. Sobre todo, en el concepto tradicional, encontramos un criterio fijo y permanente en todas las doctrinas; es el que se refiere al equilibrio del Presupuesto es decir, que ingresos y gastos deben compensarse exactamente. Además del carácter financiero y de la exigencia del equilibrio, según el concepto clásico, el Presupuesto estaba sometido a un principio fundamental, el principio de la anualidad al cual se le añaden otros principios, tales como el de unidad y de universalidad. En la evolución general de la actividad financiera, estos dos últimos principios han sido menos afectados por las modernas concepciones.

Con respecto a la evolución del concepto de Presupuesto y su crecimiento en las ideas referentes a la función del Estado en su vida económica, ésta se ha acelerado en lo que va de este siglo, ha originado modificaciones sustanciales en el concepto del Presupuesto, por esta razón el Presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la ciudadanía.

Podría decirse que ha adquirido una condición dinámica, la cual antes no tenía, pues si bien en su concepción tradicional el Presupuesto equilibrado no era forzosamente neutral en su reflejo sobre la economía, la diferencia radica en que sus efectos son admitidos, es también ahora deliberado, intencional, de modo tal que ha pasado a ser un instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la economía. Según las nuevas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual

⁴⁷ Es un conjunto de acción del Gobierno manifestado en cifras como también jurídicamente, es el documento relativo a previsión del ingreso y gasto público formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación de cada país. Económicamente es el ordenamiento de los egresos del trabajo que el Estado se propone realizar en un período determinado, generalmente un año. Sin embargo, no se debe exagerar la oposición entre las concepciones tradicionales y modernas en cuanto se refieren al Presupuesto clásico y el Presupuesto federal. La noción del Presupuesto federal no se dirige a absorber y sustituir la del Presupuesto clásico, sino que más bien tiende a completarlo.

es manifestación esencial el Presupuesto, cuya noción tradicional se amplía en el tiempo (Presupuesto pluri-anual) y en el espacio (Presupuesto Federal), con alteración de ciertos principios considerados básicos por la ortodoxia financiera.

Por último, en esta evolución del Presupuesto cabe mencionar la concepción del Presupuesto Federal, según la cual el Presupuesto del Estado debe reflejar toda la actividad económica de la Nación, o sea que la estructura programática del Presupuesto debe comprender la estructura económica administrativa orgánica del país. Algunos autores prefieren emplear la denominación de Presupuesto económico en lugar de Presupuesto federal. Para México consideramos mas propia esta última.

De esta concepción del Presupuesto Federal, se deriva, como lógica consecuencia, el nuevo concepto de tiempo atribuido a la vigencia del Presupuesto, que en oposición al clásico criterio de anualidad, se piensa en Presupuestos concebidos para actuar en lapsos más extensos, con el propósito de influir sobre las fluctuaciones del sistema económico.

De acuerdo con esta teoría de los Presupuestos pluri-anales en los mismos los gobiernos deben incluir provisiones apropiadas para ser empleadas oportunamente para contrarrestar las fluctuaciones coyunturales de la economía nacional, con arreglo a una política gubernamental.

Hemos dicho que toda actividad pública necesita un plan o previsión para que pueda ser realizada en forma ordenada y eficiente, eficaz y congruente, vía la necesidad de ese plan, el cual nos debe de conducir a la elaboración de lo que se denomina Presupuesto.

El Presupuesto público es un acto de previsión y además de autorización de ingresos y de gastos. En los Presupuestos públicos, la autorización que debe otorgar el Poder Legislativo para que el Presupuesto pueda ser ejecutado, es fundamental.

De ahí que la acción de erogación para el Estado manifestándose en el Presupuesto son además de actos económicos, actos jurídicos, actos creadores de derechos y obligaciones.

Existe un sinnúmero de definiciones de Presupuesto. Haremos resaltar la de la doctrina francesa que dice: "El Presupuesto es el acto por el que son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado

y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas. De esta definición surge que el Presupuesto es un acto de contenido exclusivamente financiero, por cuanto en él se contemplan únicamente los ingresos y los gastos públicos.

El Presupuesto gubernamental es el documento jurídico y contable en el que se indican los recursos y los gastos del Estado en su monto correspondiente a un período de doce meses, a esto se le llama Presupuesto. En esta definición vuelve a resultar evidente el concepto de documentos financieros, aún cuando se destaca también el contenido contable y jurídico de este importante acto de gobierno. Recordaremos una que tuvo celebridad porque durante un prolongado lapso fue modelo universal. Nos referimos a la definición dada en Francia mediante el decreto del 31 de mayo de 1862.

La evolución que se ha operado acerca del concepto de Presupuesto se ha venido transformando a medida que el Estado ha tenido una mayor intervención en la economía nacional.

Recordemos también que se conceptualiza el Presupuesto como un acto administrativo-legislativo concretado en forma de ley anual por el que se preven, autorizan y reconocen los recursos con los cuales los gastos han de cubrirse.

El maestro Miguel Acosta Romero en su obra citada, plantea algunos antecedentes de la conceptualización del Presupuesto: "En terminos teóricos se afirma que el Presupuesto debe comprender tanto los ingresos como los egresos de cualquier entidad.

El concepto deriva de la palabra budget, que significa Presupuesto. En sus orígenes significaba el portamonedas público que servía para recibir y depositar los ingresos que después irían destinados a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba con ese término a una bolsa de cuero como portafolio que el Canciller del Tesoro llevaba al Parlamento con los documentos que contenían la relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos que tenía que disponer.

También hace referencia; Santamaría, el cual indica que se manifiesta en el concepto del Presupuesto como: el cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo -un año- para su debida proporción, asimismo hace saber que: para Bielsa, el Presupuesto: 1) es un cálculo; 2) es legal; 3) se refiere a un ejercicio financiero; 4) es una autorización al Ejecutivo para invertir o gastar la recaudado.

Para Pedro Muñoz Amato: el Presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, "el Presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo." ⁴⁸

Podemos dar la siguiente conceptualización; el Presupuesto es un programa integral de gobierno que consiste en dos partes, un cálculo y estimación de recursos o ingresos y por otra parte un cálculo de gastos o egresos, vinculado a la política económica y social y para un período determinado, haciendo notar que para México se integra exclusivamente para nuestro objeto de estudio el Presupuesto de Egresos.

Naturalmente, en los estados modernos, el Presupuesto adopta la forma de una ley, conocida con el nombre de Ley del Presupuesto y en consecuencia, debe cumplir los requisitos exigidos por las constituciones o leyes especiales.

Es por esta razón que algunos autores suelen definir el Presupuesto como un acto legislativo-administrativo concretado en forma de ley, por el cual se proveen los recursos y gastos del Estado. Sin embargo, estas conceptualizaciones son esencialmente jurídicas y no caracterizan la esencia económica del Presupuesto. Por esta razón, consideramos que dicho concepto económico del Presupuesto debe estar enfocado a la integración del programa de gobierno, consolidándose en el cálculo de recursos y gastos, vía el Presupuesto de Egresos.

⁴⁸ Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1981. páginas 608 y 609.

2.16.1. EL PRESUPUESTO COMO TÉCNICA, VIA LAS FINANZAS PUBLICAS

El Presupuesto, además del carácter de instrumento de política fiscal y de planeación a corto y medio plazo, constituye en sí mismo una técnica.

Como toda técnica, tiene una metodología, unas normas y reglas que es preciso dominar para la utilización de todas las posibilidades que nos ofrece este instrumento de previsión. Estos lineamientos técnicos, muy sencillos en el Presupuesto de medios, fueron haciéndose cada vez más complejos, conforme del contenido del Presupuesto se esperaban, cada vez más, unos efectos económicos superiores en el conjunto del sistema económico.

Es pues, preciso diferenciar la técnica presupuestaria como tal del contenido del Presupuesto. De ambos conceptos, el segundo debe considerarse más importante, ya que representa la sustancia y la razón de ser del Presupuesto. Las decisiones sobre qué tipos de gastos incluir y priorizar, y en qué cuantía, así como su forma de financiamiento, constituyen el eje principal sobre el que gravita la confección de un Presupuesto moderno.

Sin embargo, se hace preciso conocer la técnica presupuestaria y sus lineamientos si se quiere sacar todo el partido posible a las decisiones sobre política fiscal que conforman el contenido del Presupuesto. La creciente importancia que la política fiscal va tomando a partir del segundo tercio de nuestro siglo, hace precisa paralelamente la búsqueda y aplicación de técnicas presupuestarias cada vez más sofisticadas por el Presupuesto clásico o de medios, y que sirvan para administrar el cada vez mayor volumen de recursos que se ponen a disposición del Presupuesto.

Así surgió, en primer lugar, la llamada "clasificación funcional del gasto público"⁴⁰ que tenía por objeto dividir el mismo según las grandes funciones a que se dedica la actualización del Estado: seguridad ciudadana, educación, sanidad, agricultura, comercio, etc. Estos grandes grupos son susceptibles de subdividirse en otros más pequeños, hasta llegar a un grado de desagregación

⁴⁰

Para una mayor explicación ver Capítulo Primero de esta investigación.

operativamente manejable y que explique con detalle el destino de los gastos públicos. Constituye este tipo de presentación del gasto público la llamada "clasificación de ciudadano".

La introducción de estas formas de clasificación no fueron, sin embargo, suficientes para manejar técnicamente unos Presupuestos cada vez más complejos y fueron surgiendo perfeccionamientos en sus técnicas que han ido cambiando con el tiempo a medida que esta ha evolucionado, en función de la mayor complejidad existente en la administración de las finanzas públicas, y de la necesidad de arrojar un mayor grado de información sobre la actividad del sector público.

Asimismo, la existencia de numerosas opciones para alcanzar fines en común, obligó que poco a poco se fuera introduciendo las técnicas de análisis en la elección de los gastos públicos, que se incorporaron como instrumentos analíticos valiosos y necesarios a las herramientas cotidianas para la elaboración presupuestaria.

Del conjunto de técnicas presupuestarias que han sido utilizadas en un próximo pasado, y que siguen utilizándose en la actualidad con mayor o menor variación, en función de las características de cada país, se fundamenta la tecnología presupuestaria, como el conjunto integrado de herramientas que auxilien en la sistematización y el ordenamiento del ingreso y egreso en la calidad y excelencia del Presupuesto.⁶⁰

Vamos a hacer un resumen de los aspectos más significativos de las tres más importantes y que condensan a todas las demás: 1) Presupuesto por objetivos (Performance Budgeting); 2) Sistema presupuestario planificado por programas (Planning, Programming, Budgeting, System); 3) Presupuesto base cero (Zero Base Budgeting), indicando en cual de estas técnicas se ubica el Presupuesto de Egreso de la Federación de México.

⁶⁰ Para una mayor argumentación, remitirse a la obra: J.M.Juran Planificación para la Calidad, Editorial Díaz de Santos, Madrid 1990, capítulo 13, Introducción a la Planificación para la Calidad, página 262.

2.16.2 EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION

Es claro que toda actividad para que se realice, ya sea pública o privada precisa fundamentalmente de planearse; y ésta, según su contexto, así como las características y necesidades de la Institución, la cual habrá de extenderse a largo plazo, o bien limitarse al medio y corto plazo, con otro enfoque y bajo la visión moderna, estudiaremos al previsión de la erogación del gasto público, vía el Presupuesto.

El instrumento característico para la planeación a corto y mediano plazo se denomina Presupuesto, pudiendo definir al mismo como la cuantificación del conjunto de gastos a realizar por una organización en un período determinado, junto con la previsión de los ingresos que es preciso obtener para el financiamiento.

Podemos decir que las características básicas de acuerdo con el maestro Jaime Sánchez Revenga ⁵¹ quien opina que el Presupuesto se transforma como instrumento de planeación financiera siguiendo los momentos que se exponen:

Momento Primero: Se trata de un documento forzosamente referido a un concreto y normalmente corto espacio de tiempo.

Momento Segundo: Su contenido principal es el conjunto de gastos que es preciso para realizar la actividad propia de la organización o entidad que lo redacta, y

Momento Tercero: Contiene asimismo los instrumentos financieros de dichos gastos. Esta acción financiera podrá ser ordinaria, y en este caso nos encontramos ante un Presupuesto equilibrado, o podrá tener carácter extraordinario, en cuyo caso nos hallamos ante un Presupuesto con déficit, que se cubre a través de operaciones extraordinarias, tales como endeudamientos.

⁵¹ Para una mayor explicación ver: Sánchez Revenga, Jaime, Presupuestos Generales del Estado, y Aspectos Básicos del Presupuesto General de las CEE. Ed. Ariel, S.A., Barcelona, España, 1969.

Hasta aquí estas características comunes a toda clase de acción presupuestaria. Sin embargo, en éstas se comienzan a encontrar caracteres diferentes si se ahonda en la significación de cada una de las partes más relevantes del Presupuesto.

El Presupuesto es el marco jurídico y financiero al que ha de ajustarse la totalidad de su actuación, ya que fuera de él no cabe realizar ninguna actividad de la gestión pública. Para ella, los gastos indicados en el Presupuesto tienen un carácter limitativo, y no podrán ser superados salvo autorizaciones legales específicas, en tanto que, los ingresos tienen un carácter estimativo, y su techo financiero podrá ser superado o no alcanzado, dependiendo generalmente estas circunstancias, más de la bondad de las previsiones a principio del ejercicio, que de la posibilidad que la entidad tiene de influir sobre los mismos a lo largo de su proceso de gestión.

La causa última de esta diferencia, es el carácter reglamentado en que se enmarca toda actuación pública, que tiene el natural reflejo en su actividad financiera.

La modificación del Presupuesto inicial previsto habrá de revestir por tanto, las mismas solemnidades propias de su aprobación, para garantizar y salvaguardar los intereses del administrado, (ciudadano civil) constituyendo asimismo estos procesos de modificación, por poco importantes que sean, actividades reglamentadas en sus mínimos detalles. Esto no quiere decir que esta actividad reglamentada deba ser forzosamente sinónimo de falta de agilidad o de exceso de burocracia, sino simplemente la manifestación de que la actividad financiera pública constituye un proceso de significación jurídica, ya que la misma está financiada con fondos de los administrados, a los que es preciso rendir cuentas desde el punto de vista financiero como político, lo cual se debe manifestar en el Presupuesto con un carácter social. Se incluye en los siguientes puntos las técnicas del Presupuesto público, más representativas a nivel mundial y su progreso en el desarrollo de la Administración Pública.

2.17 PRESUPUESTO POR OBJETIVOS.

La primera experiencia práctica de un Presupuesto de estas características se llevó a cabo en el Distrito de Richmond, en la ciudad de Nueva York, durante los años 1913 a 1915. Bajo los auspicios de la Oficina Investigadora Municipal de Nueva York, se idearon clasificaciones detalladas para diversas actividades municipales.

Cada una de ellas se subdividió en subfunciones que mostraban los objetivos a conseguir. El Presupuesto resultante fue demasiado detallado e inflexible y la experiencia hubo de ser abandonada.⁵²

Después de la experiencia citada no volvió a repetirse una experiencia completa de Presupuesto de Ejecución hasta 1934, en el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de Norteamérica, completándose posteriormente dichas experiencias con la implantación de un Presupuesto de ejecución muy perfecto por la Autoridad del Valle del Río Tennessee (TVA) y que continúa siendo uno de los ejemplos más importantes de la aplicación de este tipo de Presupuesto.⁵³

Posteriormente, en 1949, la Comisión Hoover recomendó en su informe sobre el sistema presupuestario y la contabilidad, que el sistema presupuestario en general del gobierno federal se reformase mediante la adopción de un Presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos. "Esto es lo que designamos -decía el informe- con el nombre de Presupuesto por objetivos o Presupuesto de productividad alcanzada."⁵⁴

En particular, ha habido una tendencia a hacer que el Presupuesto por programas y el Presupuesto de ejecución sean términos sinónimos, lo cual ha contribuido a la confusión terminológica.⁵⁵

⁵² Jesse Burkhead. El Sistema presupuestario gubernamental, Ed. Herrero, México 1956, pág. 139.

⁵³ Ibid. pág. 139.

⁵⁴ Comisión Hoover, Budgeting an Accounting, 1949, pág. 8

⁵⁵ Jesse Burkhead, op. cit. pág. 144

Como elementos de diferenciación entre uno y otro, diferenciación que conceptualmente es importante resaltar, podemos elegir los siguientes:

- En general el término programa se define en su nivel más alto que el término ejecución u objetivo. El programa abarca cierto número de unidades de ejecución.
- El Presupuesto por programas y el de por objetivos pueden también distinguirse de acuerdo con su dimensión en el tiempo. Los Presupuestos por programas contienen necesariamente elementos de planeación plurianuales, proyectándose hacia el futuro, en tanto que el Presupuesto por objetivos se basa en el pasado -como se han cumplido los objetivos- y el el inmediato presente -como se cumplen los objetivos previstos en el Presupuesto anual-.
- Por último, un Presupuesto por programas sirve a un propósito diferente al de un Presupuesto por objetivos. El primero es útil en cuanto a la previsión y toma de decisiones en y sobre el nivel de dependencias de los poderes de la Unión o Secretarías o Departamentos del Estado, adaptándose a los requerimientos del planeamiento presupuestario general, en tanto que el Presupuesto por objetivos, aun cuando puede proporcionar también información útil para la revisión, debe servir fundamentalmente a propósitos administrativos en y bajo el nivel mandos medios y superiores, midiendo el costo y el nivel de ejecución de actividades y objetivos previamente detallados.⁵⁶

La clasificación del Presupuesto por objetivos proporciona el eslabón que une las cosas compradas y las cosas hechas o logradas, manifestadas como productos finales.

Pero una reorganización del pensamiento lleva tiempo, y puede lograrse sólo si aquellas personas son flexibles y receptivas y comprenden las razones de la necesidad de llevar a cabo una reorganización presupuestaria de las características que lleva consigo la implantación del Presupuesto por objetivos.

La formulación del Presupuesto por objetivos es extremadamente difícil y requiere de una orientación casi completa de la "manera de vivir" del administrador.⁵⁷ Se ha llegado a decir que el Presupuesto es

⁵⁶ *Ibíd.* pág. 145

⁵⁷ *Ibíd.* págs. 161 y 162

un mecanismo psicológico que hace pensar a las personas que trabajan en una organización administrativa. ⁶⁶

La primera consecuencia importante de la implantación del Presupuesto por objetivos es que aumenta la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas por parte del administrador. El Presupuesto por objetivos amplía el papel de la administración, pero el precio de que el sistema presupuestario ya no puede ser tratado como una tarea superficial, sino que ahora se encuentra en el centro mismo de la responsabilidad de la administración y el administrador debe estar dispuesto a asumir esta responsabilidad.

Otra consecuencia de la formulación del Presupuesto por objetivos es un cambio en la naturaleza de la revisión y autorización legislativa. La legislatura, en lugar de estudiar un Presupuesto clasificado por objetos de gasto y dividido entre los distintos órganos que gestionan el gasto, debe concentrarse en la revisión de las necesidades existentes y de los objetivos establecidos para suvenir a dichas necesidades. Esto requiere una reorientación del pensamiento y de la práctica legislativa, lo cual no podrá lograrse sin ciertas dificultades, si como es normal, los legisladores están acostumbrados a juzgar sobre objetos de gasto y se les pone en la tesitura de emitir opinión sobre programas y objetivos sin relación con aquéllos.

Por último, el Presupuesto por objetivos hace variar también el papel de la dependencia central de Presupuesto, ya que ésta, ha de asumir un papel de coordinación de objetivos y de seguimiento de los mismos, a fin de proceder a la asignación de recursos en función de tales objetivos, dejando en manos del administrador la aplicación concreta de tales recursos a objetos de gasto, en tanto dicha aplicación la conduzca, al menor costo posible, a la consecución del objetivo.

⁶⁶ John A. Perkins, Preparation of the Local Budget, American Political Science Review, octubre 1946, citado en obra anterior. pág. 949.

2.18 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El Presupuesto por Programas (PPP) también identificado como el Sistema Presupuestario Planificado por Programas (PPBS) se introduce por primera vez en el sector público en 1961, en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica.

Su introducción había sido precedida por diez años de trabajos de aplicación de esta técnica en la Rand Corporation, y otros estudios sobre la aplicación posible del análisis de sistemas a los problemas de la defensa nacional.

En agosto de 1965, el presidente Lyndon B. Johnson ordenó que todas las principales oficinas civiles del gobierno federal adoptasen el sistema presupuestario planificado por programas, siguiendo en líneas generales el modelo del Departamento de Defensa.

Ordenaba al mismo tiempo el Presidente que cada oficina estableciese o crease un equipo de política de programación y planificación, para ayudar o cooperar en el diseño del sistema y en el desempeño de sus funciones planificadoras y analíticas.⁸⁰

El antecedente más inmediato del PPP lo encontramos en la llamada "previsión veraniega"⁸⁰ establecida en 1961 por David Bell, director de la Oficina del Presupuesto. Dicha previsión exigía la presentación a la Oficina del Presupuesto, por parte de cada una de las agencias del gobierno, de programas financieros plurianuales, junto con una discusión y análisis de las materias del programa que a juicio de sus responsables fuese probable que suscitasen mayor interés en las siguientes discusiones presupuestarias.

⁸⁰ Para una mayor explicación ver: el Informe del Presidente de Estados Unidos de Norteamérica de 25 de agosto de 1965 y (para complementar) el Boletín de la Oficina del Presupuesto del 18 de julio de 1967.

⁸⁰ Charles Schultz, Política y Economía del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1980, pág. 146

Por esta razón, la introducción del PPP en 1965, no representó la primera utilización del Presupuesto a efectos de planificación estratégica. Más bien, reconocía el hecho de que dicho proceso presupuestario debía consolidarse, dada la experiencia positiva que se había tenido con su utilización en otros sectores de la Administración.

El maestro Adalberto Saldaña indica que "el Presupuesto por programas es consecuencia derivada del concepto de administración por objetivos.

La administración es un proceso de transformación de insumos a producto. El propósito es hacerlo en forma que se tomen los insumos y se utilicen en un proceso que permita realizar una actividad, que tenga un producto que signifique un resultado de acuerdo a los objetivos buscados. El objetivo perseguido debe condicionar todo el proceso, de forma que lo fundamental sea que el resultado logre el objetivo.

Para el proceso administrativo de fijar el objetivo, se aprecia una situación del mundo externo y se decide qué nueva situación se quiere tener; se determina que acciones se considera cambiarán la situación actual a la deseada (pensando en un proceso dialéctico, en el que la acción producirá una reacción, de cuyo efecto resultará como síntesis la situación deseada). Para lograr estas acciones es necesario que determinados agentes, tomen ciertos insumos y los procesen en cierta forma. Previo a esto se demanda que exista una organización que permita en su estructura y funcionamiento, tomando en cuenta el aspecto anímico del agente, llevar a cabo la acción apetecida, y para lo anterior se exigen decisiones que lo permitan." ⁶¹

La planificación del Presupuesto por Programas constituye, pues, un intento de integrar la formulación de políticas de gasto con la asignación presupuestaria de recursos, y proporciona un medio de que el análisis de sistema se aplique de forma regular a la formulación de dichas políticas y a la asignación de recursos presupuestarios. ⁶²

Ahora bien, ¿en qué consiste el PPP y cuáles son sus fines básicos? Esta innovación presupuestaria puede considerarse tanto como un conjunto de fines y objetivos, como un sistema de

⁶¹ Saldaña Adalberto Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México Edit. INAP, México 1977, pág. 105

⁶² Ibíd. pág. 147

alcanzarlo, pretendiendo lograr -siguiendo al profesor Charles Schultze- las siguientes finalidades.⁶⁰

1. El primer fin del PPP exige una cuidadosa identificación y examen de los fines y objetivos en cada una de las zonas principales de actividad pública. Intenta obligar a los organismos públicos a dar un paso atrás y reflexionar sobre los propósitos fundamentales de sus programas ordinarios, dentro de sus niveles de competencia respectivos.
2. Su segundo propósito es analizar el producto de un programa determinado en función de sus fines.
3. El tercer objetivo del PPP es la medida de los costos totales de los programas, no durante un año solamente, sino para un período plurianual. Estos costos, que han de ser totales, pueden ser de dos clases: en primer lugar costos presupuestarios puros y que han de reflejarse en el Presupuesto, pudiendo hacer referencia al número de anualidades en que se desarrollará la inversión, así como a los gastos recurrentes que dicha inversión traerá consigo a lo largo de la vida útil. En la comparación de programas alternativos, habrán de compararse ambos costos. Otro tipo de costos a analizar que puede producir el programa y que, aunque no se refleja presupuestariamente, puede tener una importante incidencia social. Por tanto, nunca deberán adoptarse decisiones sobre la base del costo de una sola anualidad o únicamente de varias, sino de todas las que comprende el proyecto, junto con sus costos indirectos.

Estrechamente relacionado con los anteriores, se puede señalar que el PPP es la formulación de objetivos y programas que se extienden más allá de la presentación del Presupuesto anual. La mayoría de los gastos públicos importantes tienen un período de maduración muy superior al año, y uno de los mayores problemas de la presupuestación ha sido el limitado período abarcado por las decisiones anuales. El PPP intenta relacionar las asignaciones presupuestarias anuales con los planes a más largo plazo.

El carácter de largo plazo de la mayoría de los programas públicos exige, pues, una planificación de largo plazo. En la práctica, es preciso considerar además un aspecto táctico muy importante en la planificación. A corto plazo, y en particular en el período presupuestario, anual, las dependencias de gobierno están muy condicionadas por el pasado inmediato. Los compromisos de gastos, la inercia y la tendencia al continuismo, suelen producir rígidas limitaciones en las asignaciones presupuestarias

anuales. Concentrándose exclusivamente en lo que pueda hacerse en cada Presupuesto anual puede conseguirse bien poca cosa. Sin embargo, exigiendo que las distintas áreas involucradas así como la dependencia central, preparen el Presupuesto anual dentro del marco de asignaciones presupuestarias a largo plazo, el Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario o el Director General de Presupuesto, puede ejercer más influencia sobre el curso general de los programas. No obstante, las asignaciones presupuestarias a largo plazo no deben ser inmutables, y de hecho deben modificarse y adaptarse de un año a otro. Su valor no reside en su inmutabilidad, sino en su empleo como instrumento de influencia para marcar el ritmo de gasto y los tipos de programas aceptados a largo plazo.

Otra de las importantes finalidades del PPP es el análisis de alternativas para encontrar los medios más efectivos de lograr objetivos básicos de programas al mínimo costo. La finalidad es obligar a los gestores del gasto a considerar los programas propios no como fines en sí mismos, sino como medios para alcanzar los objetivos sometidos a la competencia de programas alternativos y tal vez más eficientes. Se plantea otro cuestionamiento: ¿qué características tiene el PPP? y ¿cuáles son sus integrantes?

Características del Presupuesto por Programas

Cómo se califica (género próximo y diferencia específica).

Sistema auxiliar de administración integral.

- a) Su propósito es ayudar a llevar a cabo un objetivo mediante la utilización de recursos escasos.
- b) Es auxiliar porque no es suficiente en sí mismo, sino que apoya una administración. No es un mecanismo de ejecución sino de apoyo a la ejecución.
- c) Es un sistema, porque se compone de diversas partes que están concatenadas entre sí, y que lo convierten en un instrumento integral. Las partes tienen su individualidad pero forma parte de un todo que cambia su utilización parcial.
- d) Es global, porque tiene que ver con todas las variables que componen el proceso administrativo. Hace un corte transversal del proceso administrativo.

Cuáles son los integrantes del sistema

Planeación, programación, presupuesto, control y evaluación de resultados.

- a) Busca introducir la definición clara de objetivos, señalar su preferencia ordinal y cardinal; el establecimiento de políticas de acción; la previsión del futuro en el universo a servir y la capacidad que se tenga; la coordinación horizontal entre las acciones para evitar duplicidad y la consistencia

interna a través del tiempo, para la continuidad, la complementación y la acumulación de esfuerzos; b) La programación como preparación de la acción concreta, que se deriva de las políticas generales; la racionalización de la relación entre objetivos, acciones, procedimientos, organización, dirección e insumos. La programación como puente entre los objetivos y lo que se tiene que hacer para lograrlos, y como compromiso de esfuerzos a realizar.

c) Presupuesto, para hacer un puente entre las intenciones y las posibilidades. Existe una separación frecuente entre las intenciones y los medios, que determinan la capacidad real de acción.

Se busca hacer conjunta la decisión de qué se debe querer en comparación con los recursos existentes. Esta es la decisión económica por excelencia sobre la utilización de recursos escasos que se puedan destinar a usos alternativos, escogándose aquel que se considere producirá mayores beneficios en un contexto de demandas abundantes, de acuerdo a la jerarquía de preferencias.

Es un parámetro de intención-acción-requerimiento-financiamiento. No siempre el financiamiento constituye la única limitante a la intención, porque a veces se trata de problemas por falta de elementos que se puedan comprar en el mercado, o de falta de técnicas que permitan obtener la intención.

d) Control, como mecanismo para presionar la ejecución como se había preparado; mecanismo de seguimiento de las instrucciones superiores de acuerdo a prioridades, y de supervisión de que la acción tenga las características previstas, y que logre el producto esperado. Control para ver que las previsiones sean adecuadas a las necesidades, o reajustar esas previsiones de acuerdo a la realidad, y llevar a cabo las acciones que sean relevantes a las demandas (no simplemente cumplir lo previsto, sino evaluar que de cumplirse se logre el producto esperado; y si no, modificar las decisiones, acciones y ejecución previstas).

e) Evaluación del impacto final de este producto de la acción administrativa. Esto constituye un esfuerzo que no se realiza salvo excepciones, para seguir el resultado y medir si logra colmar las intenciones de la acción, en una consistencia interna entre ambas.

El control de la acción y la evaluación del resultado permiten retroalimentar la programación." ⁶⁴

⁶⁴ Ob. cit. Saldafia Alberto, páginas. 109 y 110.

El PPP pretende sustituir la práctica usual de la presupuestación reducida a incrementar cifras, con arreglo a la cual el proceso presupuestario de asignación de recursos no entraña una revisión de los programas, sino que consiste fundamentalmente en adoptar decisiones sobre hasta dónde va a llegar el aumento de los fondos asignados a los programas existentes.

No será posible siempre hacer una revisión anual de todos los programas, pero los fundamentos analíticos del PPBS requieren una revisión periódica de los objetivos fundamentales de los programas, las realizaciones y los costos, al tiempo que se considera la efectividad y eficiencia de otras alternativas.

También podemos resaltar que la implantación del PPP establece procedimientos analíticos como parte sistemática de la revisión presupuestaria. Esta técnica presupuestaria intenta someter a análisis las políticas y programas, e integrar las decisiones en el proceso presupuestario. De esta forma, el logro de una mayor información sobre las características del programa y sus posibles alternativas, puede ayudar al responsable de la decisión a tomar la misma con un conjunto de datos más elaborados y confiables.

En resumen, pues, los objetivos del PPP podemos resumirlos en los siguientes cinco puntos:

- Evaluación del programa en función de sus objetivos.
- Medida de los costos totales del programa
- Planificación plurianual de los programas
- Valoración de programas alternativos
- Integración de la decisión sobre políticas de gasto y programas en el proceso presupuestario.

Expuestos hasta aquí los objetivos del Presupuesto por programas, veamos ahora cuáles son según el maestro Schultz⁶⁵ los elementos que integran el mismo, y los pasos precisos para proceder a su implantación.

Son cuatro los elementos básicos del PPP que es preciso exponer: Presupuesto-programa; Programa y plan financiero; Memoria del programa y Estudios analíticos especiales.

⁶⁵ Ob. cit. Charles Shultze para una mayor explicación del Presupuesto por Programas, hacemos referencia a esta consulta bibliográfica por considerarla mas completa en esta temática.

El primer paso para la implantación del Presupuesto por Programas, obliga a que las actividades de la Administración se agrupen en categorías de programas. La función principal de los mismos es acentuar que los programas de gastos públicos tienen por objeto la obtención de un producto, y que deben elaborarse y analizarse sobre la base de cuánto efectivamente responda ese producto a la obtención de los objetivos del programa.

Las categorías de programa no han de ser rígidas, pudiendo y debiendo ser modificadas en función de las necesidades de los centros gestores, y según sea preciso para el mejor estudio analítico de los mismos.

Una vez traducida la actividad del gobierno a términos de programa, es preciso dar el siguiente paso consistente en valorar mediante un plan financiero el costo de estos programas. El programa y el plan financiero es, por tanto, "un registro tabular de las actividades propuestas por una agencia, medidas tanto en términos físicos como financieros y agrupadas por categorías económicas en función de los diferentes productos que pueden obtenerse. ⁸⁸

El programa y el plan financiero constituye, pues, el caso obligado entre el Presupuesto-programa y las peticiones concretas de asignaciones presupuestarias. Es en esta fase del proceso cuando son estudiados los programas alternativos, en función de los objetivos que se considera preciso alcanzar y de los costos de conseguirlos.

Estas opciones alternativas, pueden ser de dos clases fundamentalmente, las cuales son las siguientes:

- 1) Puede tratarse de programas que obtienen el mismo objetivo, y el proceso de decisión ha de orientarse hacia la elección de aquel que lo obtenga con un menor costo, computando tanto los costos directos como los indirectos.
- 2) Los programas que compitan por la obtención de recursos pueden perseguir objetivos muy diversos, tales como: salud, educación pública, marina, trabajo y previsión social, etc. En este caso, el criterio del menor costo no sirve para proponer la elección del programa a financiar y los criterios políticos de priorización, junto con los instrumentos analíticos adecuados y que se integran en el proceso del PPP, serán los elementos a utilizar para formar la decisión orientándola hacia uno u otro objetivo.

⁸⁸ *Ibíd.* pág. 159. (el término agencia hace referencia a la dependencia pública solicitante de recursos.)

3) Se hace constar que la formación e integración del Presupuesto por Programas, se fundamenta en el programa y el plan financiero, los cuales constituyen una relación objetivo-costos, la memoria del programa proporciona la justificación estratégica y analítica de las decisiones a tomar. En aquellos programas en que no sean precisos estudios analíticos especiales, la memoria de programa puede limitarse a identificar las propuestas de decisiones principales, proporcionando una justificación de la causa por la que se recomiendan determinadas elecciones.

En aquellos casos en que sea precisa la aportación de estudios analíticos, éstos se integrarán en la memoria del programa, formando parte de la misma y servirán de base para la formulación de las propuestas de adopción de decisiones, en base a los resultados obtenidos de tales estudios.

Dado que cada programa abarcará normalmente numerosos objetivos, y presentará subdivisiones de inferior nivel -subprogramas, proyectos y tareas- la memoria del programa únicamente irá destinada a cubrir las cuestiones principales, ya que éstas son las que orientarán posteriormente las decisiones presupuestarias en las áreas del programa de menor nivel.

Se hace notar que la técnica presupuestaria que se aplica en México a partir de 1967, la Universidad Nacional Autónoma de México de una manera interna, ha utilizado el criterio metodológico PPP, siendo así la primera experiencia en el sector público.

A partir de 1976 con el proceso de referencia administrativa en la Administración Pública, se introduce en todo el contexto federal de la técnica programática, basándose en PPP, es así que en 1977 inicia la implantación de la técnica PPP, manifestándose con la denominación de orientación programática.

En resumen, en México la aplicación de la técnica presupuestal PPP, cada día se vuelve mas necesaria y aplicable, a fin de responsabilizar a los servidores públicos vía los programas y evaluación de resultados, conforme a los objetivos y metas fijadas a cumplir.

Ya se ha comentado que han de integrarse en la memoria del programa, formando parte de la misma y coadyuvando a la toma de decisiones presupuestarias.

Ahora bien, no es lógico considerar que todas las decisiones presupuestarias anuales han de estar soportadas por estudios analíticos complejos, de difícil realización, y consumidores de grandes esfuerzos y medios personales y materiales.

Es por ello que, previamente, la dependencia central del Presupuesto y los distintos centros gestores habrán de ponerse de acuerdo sobre qué programas de gasto de los que vayan a ser propuestos han de ir acompañados de estudios analíticos, por considerarse absolutamente imprescindible la existencia de éstos para soportar y justificar la decisión sobre asignación de recursos.

Estos estudios analíticos pueden a su vez servir de base para repasar las prioridades en lo que a asignación sectorial de recursos se refiere.

2.19 PRESUPUESTO BASE CERO

Se integra en este apartado a uno de los tratadistas de la Técnica de Presupuesto Base Cero (Zero Base Budgeting) que ha estudiado con mayor profundidad esta dinámica del Presupuesto.

En opinión del maestro Peter A. Pyhrr⁶⁷ para que un método presupuestario pueda asignar eficazmente los recursos disponibles, debe dar solución simultánea a dos cuestionamientos, siendo éstos los siguientes:

- Dónde y cómo podemos gastar más eficazmente?
- Cuánto debemos gastar?

Para responder estas interrogantes, con claridad, debemos observar que la mayoría de las instituciones gubernamentales utilizan las cuantías existentes de operaciones y gastos como niveles ya establecidos, con lo cual solo analizan detalladamente los aumentos o reducciones que se desean obtener. De esta manera, sólo se analiza una pequeña fracción de los gastos aprobados en el Presupuesto final, dejando sin respuesta a otras dos preguntas importantes:

- Cómo fueron de eficientes las operaciones que no evaluamos?
- Debemos reducir las operaciones actuales para poder financiar nuevos programas de mayor prioridad, o reducir los gastos (o el déficit)?

A estos dos cuestionamientos se intenta contestar con una nueva técnica presupuestaria conocida como "Presupuesto Base Cero",⁶⁸ cuyo primer e infructuoso intento de implantación fue realizado a principios de la década de los sesenta en el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de Norteamérica.

⁶⁷ Para una mayor comprensión sobre esta técnica ver la obra del citado autor: Presupuesto Base Cero, Método Práctico para Evaluar Gastos. Ed. Limusa, México 1978.

⁶⁸ Ibid. pág. 21, el autor señala: "El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia mediante un análisis de costo beneficio.

Su primera implantación con éxito se aplicó en 1970 a las divisiones de asesoría e investigación de la empresa Texas Instrument, pasando a aplicarse en 1971 a todas sus divisiones.

La primera aplicación en la Administración Pública tuvo lugar para el año fiscal de 1973 en el Estado de Georgia, donde fue aplicado a numerosos organismos de diversas áreas (salubridad, educación, carreteras, seguridad pública, caza y pesca, servicios sociales, agricultura, etc.), cubriendo un Presupuesto mayor a mil millones de dólares en fondos estatales y dos mil millones de dólares en fondos totales (estatal, federal y otros) ⁶⁹

Ya en 1969, el doctor Arthur F. Burns, asesor del Presidente de Estados Unidos en la Reunión Anual de la Fundación de Impuestos, celebrada en el Hotel Plaza de Nueva York, (diciembre de 1969), analizaba la conveniencia y necesidad de contar con Presupuestos en base cero, aun reconociendo lo difícil, o quizá imposible, que sería implantar tal proceso presupuestario. Por lo común, los encargados de un programa establecido deben justificar únicamente los aumentos que desean obtener sobre las asignaciones del año anterior; considerando como necesarios los gastos anteriores, que de esta manera, no son objeto de ningún tipo de análisis.

Dados los procedimientos utilizados por esta técnica presupuestaria, se requiere la utilización de una planificación eficaz, ya que inmediatamente revela la inexistencia de la misma.

La diferencia entre el proceso de planificación y el de elaboración presupuestaria consiste en lo siguiente:

- La planificación identifica los resultados buscados.
- La elaboración del Presupuesto identifica el nivel de recursos requeridos.

La elaboración del Presupuesto Base Cero consta de los dos siguientes pasos básicos: ⁷⁰

- Preparación de paquetes de decisión
- Clasificación de los paquetes de decisión

Los cuales serán explicados, a fin de argumentar este criterio metodológico presupuestal.

⁶⁹ Ibíd. pág. 27

⁷⁰ Ibidem.

Preparación de paquetes de decisión

Un paquete de decisión es un documento que identifica y describe una actividad específica, de manera que sea posible: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que compiten por obtener recursos, y 2) decidir sobre su aprobación.

Un paquete de decisión proporciona información completa sobre cada actividad, para que pueda ser evaluada y comparada con el resto de actividades. Esta información debe incluir:

Metas y objetivos

- Consecuencias de no adoptar la actividad propuesta
- Medidas de rendimiento
- Costos y beneficios si se adopta la propuesta.

Una de las claves del Presupuesto Base Cero radica en la identificación y evaluación de diferentes alternativas para cada actividad. Por ello, al preparar un paquete de decisión se debe tomar en cuenta las siguientes posibilidades.

Distintas formas para llevar a cabo la misma función

A estos efectos, se realizará un análisis para identificar las diferentes formas en que se puede realizar una actividad, seleccionando la que se considere más idónea, descartándose las demás.

Realizando este análisis, se prepara un solo paquete de decisión, el cual deberá indicar la forma que se recomienda para realizar la función, e identificar las alternativas que se van a considerar explicando por qué estas no fueron elegidas.

Diferentes niveles de esfuerzo para realizar la función

En este análisis se identifican los diversos niveles de esfuerzo que se tienen como alternativa y los niveles de gasto necesarios para realizar una función determinada. Se debe establecer el nivel mínimo de esfuerzo, el cual al igual que los niveles adicionales se deben identificar por separado en paquetes de decisión distintos.

-El paquete del nivel mínimo de esfuerzo no podrá asegurar que se logre el propósito de la función, pero debe especificar y destacar los elementos más importantes.

- En muchos casos, el nivel mínimo de esfuerzo se situará entre un 50 o un 70% del nivel de operaciones ya existente, teniendo este paquete de nivel mínimo la clasificación más alta, para caso de ser elegido este paquete de decisión, hacerlo al menos por el nivel de esfuerzo mínimo.

Por qué en la técnica recomendada para la aplicación del Presupuesto Base Cero deben identificarse los distintos niveles de esfuerzo, en lugar de proponer directamente aquel que se considera más adecuado?

Según Pyhrr, son fundamentalmente dos los motivos que hacen aconsejable esta metodología, en la que en cierta forma se basan parte de los buenos resultados, con el Presupuesto Base Cero.

En primer lugar, los niveles limitados de gasto podrían causar directamente la eliminación total de algunas de las actividades actualmente realizadas, si sólo se permitiese identificar un nivel de esfuerzo, y dicha eliminación de actividades, o la opción de reducción de niveles de esfuerzo, debe estar en manos de los responsables últimos del gasto público.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la decisión de adoptar cualquier nivel de esfuerzo debe tomarla la autoridad financiera citada, e incluso en algunos casos será responsabilidad del gobierno al que en última instancia corresponde priorizar los distintos grados de realización de las diversas actividades, una vez que se ha decidido abordarlas. Ello supone una restricción cuantitativa para algunas funciones o actividades, que da origen a priorizaciones temporales para otras que se consideran más urgentes.

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consiste, por tanto, en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis costo-beneficio.

Por lo tanto, este proceso de elaboración de Presupuestos puede aplicarse a toda actividad donde sea posible identificar una relación de costos/beneficios, aunque la forma de realizar la evaluación sea muy subjetiva. ⁷¹ Por otra parte, el maestro Paul J. Stoned señala:

⁷¹ Ibíd. pág. 21

“El proceso de base cero, como lo hemos presentado, requiere que los gerentes decidan qué actividades o funciones deben desempeñar y, posteriormente, distribuyan los recursos de su organización entre esas actividades o funciones. Una vez que se identifica una actividad, el gerente que está más cercano a ella la analiza con todo detalle. El análisis se apoya en un esquema coordinado y sistemático que consta de los siguientes pasos:

1. Se describen los propósitos y objetivos de la actividad (unidad)
2. Se establecen mediciones de desempeño y carga de trabajo.
3. Se describen métodos alternativos de operación, entre ellos el que está en práctica a la fecha.
4. Se somete cada alternativa al análisis de beneficio/costo y se escogen las más apropiadas (generalmente una o dos) para examinarlas con más detalle.
5. A continuación, se efectúa un detallado análisis incremental. Primero se establece un nivel mínimo de servicio, y después se analizan niveles sucesivos de servicio y costo en términos de cuantificaciones de costos y aportaciones.
6. Se establecen costos detallados por rubro para cada incremento de servicio y costo.” ⁷²

Dada la complejidad que supone la implantación de esta técnica presupuestaria, al menos en su primer año de iniciación, son precisos unos requisitos mínimos para conseguir dicha implantación con ciertas garantías de éxito.

Estos requisitos podemos resumirlos en los siguientes:

- 1) apoyo y decisión política para implantarlo; 2) un planteamiento eficaz del sistema que satisfaga las necesidades tanto de la autoridad financiera como de los gestores que lo van a utilizar, y 3) una administración preparada y adecuada para lograr la implantación del sistema. Esta técnica presupuestaria es de naturaleza general y puede adaptarse a las necesidades de actividades muy diversas.

Uno de los factores que más puede hacer que fracase la implantación de este sistema es la falta de apoyo gubernamental, pues los gestores experimentan normalmente recelos frente a los problemas causados por implantación, dudando conseguir beneficios tangibles en la gestión del gasto. Con el fin de argumentar la explicación de esta técnica, resumimos sus fundamentos:

El Propósito es explicar en qué forma el Gobierno Federal de los Estados Unidos realiza el Presupuesto y especialmente el Presupuesto Base Cero (ZBB)⁷⁹, a fin de que los funcionarios del gobierno mexicano puedan decidir si existe algún aspecto de la experiencia norteamericana que les pueda ser útil.

El Alcance en el ZBB como parte de la evolución técnica presupuestaria continúa de la forma en que se realiza el Presupuesto de los Estados Unidos.

Descripción del ZBB; definición; objetivos; requisitos exigidos a los encargados de tomar decisiones. En qué forma se aplicara el ZBB en el Gobierno Federal de los Estados Unidos; terminología; procedimientos; ilustraciones. Beneficios que se esperan del empleo del ZBB. Problemas y dificultades posibles en el ZBB. Conclusiones preliminares.

La Metodología básica de esta técnica consiste en el bosquejo que solo sirve como lineamiento presupuestal. La presentación será en base al diálogo e intercambio de ideas, vía la concertación, en vez de ser una conferencia. Se podrán hacer preguntas en cualquier momento.

El ZBB como parte de la evolución continúa de la forma en que se lleva a cabo el Presupuesto en los Estados Unidos.

Es importante darse cuenta de que el ZBB no es un instrumento administrativo nuevo y extraordinario. Se basa y perfecciona los conceptos y principios de la forma en que se presupuesta. No es difícil de concebirse.

El primer cambio importante que se hizo en la forma de presupuestar en los Estados Unidos se efectuó en 1950, cuando la Primera Comisión Hoover introdujo el concepto de presupuestar los programas, como ya fue expuesto en esta investigación incluida en este apartado, en el punto 2.9.3, representados con una mayor explicación.

⁷⁹ Incluimos la opinión sintetizada del Presupuesto Base Cero del maestro Ben Posner, Profesor de Administración Pública de la Universidad de George Washington.

El sistema de Presupuesto por Programas (PPPBS) representó un perfeccionamiento del concepto de presupuestar programas. El Presidente Johnson lo introdujo en el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1967.

Hacia hincapié en tales conceptos como la identificación de objetivos de largo y corto plazo; análisis sistemático de alternativas para lograr objetivos en base a tiempo, dinero, posibilidades y consideraciones afines (análisis de costos y beneficios).

Creación necesaria de categorías, subcategorías y elementos de programas (que son comparables a las unidades de decisiones del sistema ZBB).

Exigía proyectos a cinco años para mostrar los efectos futuros de las decisiones presupuestarias.

Exigía identificación de dichas cuestiones principales que no podían abordarse correctamente en las consideraciones presupuestarias actuales y que demandaban estudios a fondo para propósitos presupuestarios futuros.

Administración por Objetivos, creada durante el gobierno de Nixon en 1969.

Perfeccionó el concepto del PPBS haciendo hincapié en la evolución como parte integral del proceso. Exigía la identificación de objetivos a largo y corto plazo basados en las tareas de las organizaciones federales. Las técnicas de medición, que abarcaban principalmente técnicas cuantitativas, se emplearon entonces para relacionar y evaluar el rendimiento en contraposición de los objetivos.

Reconocía la necesidad de sistemas de información de contabilidad y rendimiento. (La ausencia de tales sistemas obstaculizaban críticamente la operación efectiva del experimento del PPBS)

El Presupuesto Base Cero, introducido por el gobierno de Carter en 1977, se basa esencialmente en todos los conceptos descritos con anterioridad, más:

Revisión necesaria de todas las actividades existentes así como cambios en las actividades actuales y las nuevas. Requería la participación sistemática por parte de todos los niveles administrativos en el

proceso presupuestario. Exigía un sistema de clasificación que obligó a los gerentes a todos los niveles de fijar sus prioridades acerca de la forma en que emplearían sus fondos.

En el Marco Conceptual integramos una serie de definiciones más representativas de esta técnica, siendo las siguientes:

El ZBB es un proceso administrativo que provee la consideración sistemática de todos los programas y actividades junto con la formulación de solicitudes presupuestarias y programación.⁷⁴ El ZBB es un proceso de programación y Presupuesto que exige que cada gerente justifique detalladamente su solicitud presupuestaria completa desde el principio (por ende Base Cero), transfiriendo la responsabilidad de comprobación a cada gerente a fin de que justifique la razón por la cual debe gastarse cualquier suma de dinero. El enfoque requiere que todas las actividades se analicen en "paquetes de decisiones" los cuales se evalúan por medio de análisis sistemático y se clasifican de acuerdo al orden de importancia.⁷⁵

El ZBB es un sistema presupuestario en el que a todos los programas y actividades, para los que se efectúan cálculos, se les asigna un orden de prioridad a niveles de rendimiento y financiamiento que aumentan sucesivamente, empezando en cero.⁷⁶

Todas las definiciones anteriores hacen hincapié en que el ZBB requiere una revisión del Presupuesto completo de cada gerente, en vez de un repaso que acepte programas y actividades en curso como base, y que por consiguiente tiene que ver principalmente con los cambios que se desprendan de dicha base.

Principales objetivos de la técnica Base Cero, los cuales se pueden sintetizar en los siguientes:

- Exigir la participación de los gerentes a todos los niveles que se encargan de la programación, el Presupuesto y el proceso de evaluación.

⁷⁴ Según instrucciones del Gobierno Federal Norteamericano Boletín No. 77-9, 19 de abril de 1977.

⁷⁵ De acuerdo con Peter A Pyhrr (noviembre de 1977)

⁷⁶ Según la definición adoptada por la Asociación Nacional de Funcionarios Presupuestarios Estatales de los Estados Unidos

- Exigir que exista justificación para las actividades ya existentes así como para las nuevas.
- Concentrar las justificaciones presupuestarias en la evaluación de programas o actividades contrarias efectuados por las unidades de decisiones.
- Exigir la creación de objetivos contra los que se pueden identificar y medir los logros.
- Exigir el avalúo de métodos alternos para realizar los objetivos.
- Requerir el análisis de los efectos de diferentes cantidades presupuestarias sobre los logros de objetivos definidos.
- Proporcionar una razón fundamental verosímil para la redistribución de recursos de actividades antiguas y nuevas.

Requisitos fundamentales exigidos a los encargados de tomar decisiones.

- Como primer acción la gerencia general debe definir los objetivos a largo plazo con base a la tarea de la organización. Con base a tales objetivos a largo plazo, los gerentes a todos los niveles deben definir sus objetivos con base a largo y corto plazos. La gerencia general, colaborando con los gerentes a niveles intermedios y finalmente a niveles de proyectos individuales, instalación y actividades, deben decidir las unidades de decisiones adecuadas para sus organizaciones.
- Después de que se hayan dado estos pasos preliminares, los gerentes de unidades de decisiones deben hacer uso de paquetes de decisiones como el instrumento principal para la formulación presupuestaria, y los gerentes a todos los niveles deben hacer uso de todos estos paquetes como el instrumento principal para la revisión, análisis y la toma de decisiones. Como parte de este proceso, los gerentes deben:- decidir lo que son los niveles mínimos adecuados.- decidir cuáles son los incrementos adecuados a fin de determinar los aumentos por encima de los niveles mínimos.- determinar las prioridades y reflejar tales prioridades en la clasificación de los programas y actividades.- realizar los otros análisis que demanda el proceso: definir medios alternos de lograr objetivos y explicar porqué tales alternativas son menos atractivas que las que ha elegido; elaborar planes de medición adecuados o indicadores presupuestarios que revelen el impacto de diferentes niveles presupuestarios en la obtención de los objetivos.

En qué forma se está llevando a cabo el ZBB en el Gobierno de los Estados Unidos.

Terminología: Incluimos en este apartado los principales elementos del lexico de la técnica presupuestaria base cero, así como también los principales fundamentos de los conceptos y sus definiciones, aclarando los términos principales. ⁷⁷

⁷⁷ Las definiciones se obtuvieron casi completamente de las instrucciones del Gobierno de los Estados Unidos

Unidad de decisiones. La entidad de programación o de organización para la que se preparan Presupuestos y para la que un gerente toma decisiones importantes acerca de la cantidad que se ha de gastar y el alcance o calidad de la tarea que se ha de efectuar.

Paquete de decisiones. Un documento breve de justificación que abarca la información necesaria para los gerentes a fin de que realicen juicios sobre niveles de programación o actividades y requerimientos de recursos. Una serie de paquetes de decisiones (un juego de paquete de decisiones) se prepara para cada unidad de decisión y representa acumulativamente la petición presupuestaria completa para dicha unidad. El paquete de decisiones tiene como fin proporcionar respuestas a tales preguntas lógicas como: Cuáles son los objetivos de largo y corto alcance de la entidad organizativa involucrada? Cuáles son los medios de rendimiento propuestos? Cuáles son los costos y los beneficios? Cuáles son las cantidades de trabajo y las medidas de rendimiento? Qué alternativas existen?

Nivel mínimo. Es el nivel del programa, actividad o financiamiento por debajo del cual no es factible continuar el programa, la actividad o la entidad debido a que no se puede hacer una contribución constructiva a fin de realizar el objetivo. El nivel mínimo quizá no pueda ser un nivel aceptable totalmente desde el punto de vista del gerente de programación; y tal vez no logre completamente los objetivos deseados de la unidad de decisiones.

Nivel actual. Se trata del nivel que se reflejará en el Presupuesto si las actividades se efectúan a niveles de servicio actuales o a otros niveles de rendimiento sin que existan grandes cambios en la política.

Paquetes de decisiones consolidadas. Los paquetes preparados a niveles de gerencia más elevados que sintetizan y complementan la información contenida en los paquetes de decisiones recibidos de unidades de niveles inferiores. Los paquetes consolidados podrán reflejar distintas prioridades, inclusive la adición de nuevos programas o la abolición de los existentes.

Clasificación. El procedimiento por el cual los gerentes ordenan los niveles de programación o actividades (como se muestran en los paquetes de decisiones) en escala decreciente de prioridades.

Este proceso de clasificación identifica la prioridad relativa asignada a cada incremento del paquete de decisiones contenido en la petición presupuestaria del gerente con base en los beneficios que se han de obtener y las consecuencias de los varios niveles de desembolso.

Principales beneficios esperados del uso del Base Cero. Según las declaraciones del Presidente Carter:⁷⁸

- Enfocar el proceso presupuestario en un análisis amplio de los objetivos y las necesidades.
- Combinar la programación y el Presupuesto en un solo proceso.
- Obliga a los gerentes a evaluar detalladamente la eficacia de costos en sus operaciones.
- Expandir la participación administrativa en el planteamiento y Presupuesto a todos los niveles del Gobierno Federal.

Beneficios adicionales definidos en las instrucciones presupuestarias de los Estados Unidos:

Se requiere que las formas alternativas sean identificadas para alcanzar los objetivos. Identificar las transacciones entre los distintos programas y en los programas en sí. Proveer a los gerentes de todos los niveles con una mejor información en lo concerniente a las prioridades relativas a las exigencias del Presupuesto y sus decisiones.

Retos: Manifestados en problemas y fallas posibles del Base Cero

Se exageran las afirmaciones sobre lo que el ZBB puede lograr, ya que en esta acción el todo suma las partes interventoras, su armonía se manifiesta en la decisión integral.

El sistema ZBB requiere considerablemente de tiempo, dinero y papeleo. No puede ser adoptado en forma estereotipada. Debe adaptarse a organizaciones específicas, y ser apoyado por la gerencia general; entendido y puesto en práctica honestamente por todos los niveles administrativos; y los gerentes deben contar con el tiempo necesario para que el proceso funcione.

Este sistema tiende a ser pesado. El número de unidades de decisiones dentro del gobierno de los Estados Unidos es, sin duda alguna, incontable.

⁷⁸ Siendo Presidente de los Estados Unidos de Norte América en la década de los ochentas.

Es inevitable que la realidad política va a afectar este proceso. Las decisiones presupuestarias más importantes se tienen que llevar a cabo a través de un proceso político. Siempre existirán las "vacas sagradas" que se verán aisladas de la disciplina presupuestaria. El Congreso aún no acepta los lineamientos de la ZBB, aún cuando parece ser que acepta más sus conceptos que aquéllos del PPBS.

Los problemas más complejos procesales son los siguientes:

Definir los niveles mínimos puede hacerse imposible para algunas actividades. Una de las técnicas ampliamente aceptadas es tomar un porcentaje arbitrario del nivel actual (en el estado de Georgia y la Secretaría de Salubridad, Educación y Bienestar Social, emplearon un 80% como base) y exigir que tal porcentaje sea el "nivel mínimo".

El definir las unidades de decisiones en forma de organización puede provocar conflictos entre los programas, donde la forma de organización difiere de la del programa.

En el caso de algunos programas, el uso de medidas cuantitativas pueden ser imposible (problema compartido por todos los procesos presupuestarios).

El récord del trayecto de las ejecuciones con éxito del ZBB más positivo que negativo, de acuerdo a los estudios realizados a la fecha, pero el ZBB definitivamente no ha sido un éxito en cada uno de los casos en donde se ha utilizado.

Algunos autores sugieren que los objetivos del ZBB pueden lograrse mediante procesos alternos (tales como auditoría de rendimiento).

En la acción de la Prognosis del ZBB se manifiesta como una herramienta administrativa que puede ser utilizada con éxito para ayudar en la calidad de la toma de decisiones presupuestaria para organizaciones gubernamentales.

Después de haber expuesto los elementos básicos de la técnica presupuestal, observamos que este proceso de avance científico presupuestario, se manifiesta en el ordenamiento sistematizado del progreso del gasto público, vía la responsabilidad en dar respuestas satisfactorias a demandas sociales, lo cual se manifiesta vía la legitimación de los presidentes de los países occidentales, o en su caso, su estabilidad gubernamental.

El siguiente apartado lo dedicamos al estudio de los Presidentes de la República desde 1891 hasta 1990 ante el Presupuesto Público de Egresos de México, resaltando los momentos políticos, económico administrativo que vivieron, así como un análisis a fin de observar con objetividad las diferencias e interés de los Gobiernos en dichos períodos en el ejercicio del gasto público, a fin de demostrar en que renglón presupuestal se inclinan más las erogaciones.

TERCERA PARTE

**LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE EL
PRESUPUESTO DE EGRESOS**

1891 - 1990

LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

1891 - 1990

Al incluir en esta investigación, el Presidencialismo ante el Gasto en este último Siglo¹, lo he analizado siguiendo el criterio metodológico por su orden cronológico, durante el tiempo que dura la administración gubernamental de un Presidente de la República, así como los Presupuestos de Egreso que le correspondieron en su ejercicio en el Poder Ejecutivo. Cabe señalar a su vez, la contradicción del equilibrio de los poderes de la Unión, en razón de sus funciones como lo señala el Dr. Cortiñas-Peláez "El Poder Ejecutivo, mediante el ejercicio abusivo de la potestad reglamentaria, se suplanta, de hecho, al legislador y bajo el amparo de la pasividad legislativa -negación de los derechos inspectivos de las asambleas, y, sobre todo, del régimen parlamentario escrito en la Constitución- vulnera, con una frecuencia muy cercana a la normalidad, por la vía de los actos discrecionales ajenos a sus facultades ordinarias, las garantías de la libertad individual." ²

Esta fundamentación, manifiesta que el Poder Ejecutivo es superior a los otros, de ahí que en la parte histórica legislativa de este siglo que corresponde a esta investigación, que a su vez nos compete en nuestro objeto de estudio, siempre se ha aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por el Poder Legislativo, lo cual me inquieta, ya que siendo un acto administrativo-económico, se transforma en una acción política al presentarse por el Poder Ejecutivo, esta inquietud académica, solamente la enunciamos en este trabajo de investigación, ya que no nos compete ni nos abocaremos a despejarla y analizarla, por este motivo, sólo la dejamos como un enunciado ya que no es de nuestro interés por esta ocasión, ni nos corresponde profundizar e investigar en este estudio.

¹ Carpizo Jorge, en su obra el Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XX, sexta edición, México 1986, en la página 41, referente a las fuentes del Presidencialismo Mexicano indica:... "Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana en 1787 y la constitución española de 1812."

² Cortiñas-Peláez León, El Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, Editorial Una, México, página 166.

Es importante resaltar que los principales fundamentos conceptuales, así como sus categorías como también sus variables y doctrinas del Presupuesto Público ³ que se manejan en esta parte del trabajo de investigación que se desarrolla científicamente suscribiéndose en el contexto de la teoría, en las ciencias sociales, para fundamentar nuestro objeto de estudio en lo económico nos basamos en los períodos clásico, neoclásico y moderno de la economía.

Considero necesario exponer algunos de los elementos básicos de mayor aplicación en el proceso de esta investigación, los cuales se explican en razón del objeto de estudio, siendo estos de mayor prioridad y utilidad en este proceso de investigación.

El concepto del Presupuesto se fundamenta manifestándose como la acción del egreso en el ejercicio del gasto público.

En lo correspondiente a la categoría Presidente de la República la he ubicado en razón del poder político, económico, administrativo y social ante sus gobernados.

La variable fundamental de esta investigación se integra con los ingresos y egresos, los cuales consolidan y manifiestan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, v/a el gasto público.

Después de haber aclarado dichos elementos fundamentales y básicos de esta investigación, se hace necesario reiterar que la categoría presidencial se presenta durante el proceso de esta investigación con una importancia en este apartado, señalando el tiempo de su mandato en su gobierno y su vinculación con la acción del Presupuesto de Egresos, así como sus principales acciones presupuestales desarrolladas en su ejercicio administrativo.

³ Para una mayor explicación, ver la primera parte de esta investigación donde se analiza con profundidad teórica, el marco doctrinal y conceptual del Presupuesto Público.

GRAL. PORFIRIO DIAZ MORY

1888 - 1911

En su tercera reelección como Presidente de México, el General Díaz tomó posesión de este cargo el 1o. de diciembre de 1888, nombrando al Lic. Manuel Dublán como Secretario de Hacienda y Crédito Público a quien sucedieron hasta 1911 los señores: Benito Gómez Farfás (junio-octubre de 1891), Matías Romero Avendaño (enero de 1892 a mayo de 1893), José Ives Limantour (mayo de 1893)

La reforma al artículo 78 de la Constitución Política de 1857, publicada en el Diario Oficial el 21 de octubre de 1887, decretaba lo siguiente:

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el período constitucional inmediato."

De esta manera, pudo el Presidente Díaz reelegirse en 1888, 1892, 1896, 1900, 1904 y 1910. En 1904, el período presidencial se amplió a seis años.

Es de hacer notar que los Presupuestos se regían por el denominado año fiscal, que iniciaba el 1o. de julio y concluía el 30 de junio del siguiente año; en 1918 se hizo el cambio del año fiscal, haciéndolo coincidir con el astronómico, es decir, del 1o. de enero al 31 de diciembre.

La administración centralista caracterizó a la dictadura de Díaz, su obra principal fue el impulso económico partiendo de un capitalismo liberal, dándole prioridad al transporte ferroviario, recurriendo a inversiones extranjeras a quienes otorgó ventajosas concesiones para construir vías férreas; la minería era la principal fuente de riqueza de México.

Con el fin de superar el Presupuesto deficitario, el Secretario de Hacienda José Ives Limantour agregó a los impuestos ya existentes, gravámenes sobre bebidas alcohólicas, tabaco y herencias, rebajó los sueldos de los empleados públicos y redujo el número de plazas.

Con estas medidas el Presupuesto gubernamental de 1895 tuvo un superávit de dos millones de pesos que ascendió a diez en 1897; con estos excedentes, se emprendieron obras en toda la República y particularmente en la ciudad de México.

En el renglón de deuda externa el prestamista más pródigo fue Inglaterra, cuya moneda era la más fuerte en aquel tiempo, pues en las postrimerías de su dictadura la deuda exterior de México era de 22'700,000 libras esterlinas, pero el país tenía una capacidad de pago muy superior a esa cifra.

En los últimos años del porfiriismo los ingresos fiscales derivaban principalmente de las aduanas y del timbre, en el año fiscal 1905-1906, el impuesto del timbre alcanzó el 35% de la recaudación total y el 40% de los ingresos fiscales se obtuvo en las aduanas.

La minería que estaba en pleno desarrollo, gozaba de grandes franquicias sin que el país tuviera ningún beneficio a cambio de la explotación de sus recursos no renovables.

En los primeros años del presente siglo, hubo una intensa actividad en obras materiales, algunas de ellas todavía en servicio. El Congreso autorizó las obras del Hospital General, del Manicomio General y del Hospicio para Pobres; la construcción de escuelas y de los edificios de la Secretaría de Justicia y de la Administración de Correos. Se aprobaron fondos para las obras de los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos y Manzanillo; para erigir los edificios de las Secretarías de Comunicaciones, Relaciones y de Fomento, así como para construir los monumentos a la Independencia y a Juárez. Se terminaron las obras de desagüe en la ciudad de México, el abastecimiento de agua potable, la pavimentación de calles y el alumbrado público, contrastando con la desatención en que vivía una gran parte de los 13.5 millones de habitantes con que contaba entonces el país, de los cuales cerca de 11 millones eran analfabetas.

La confianza de los acreedores extranjeros durante el gobierno de Díaz constituyó un claro éxito político para el régimen; la prueba más tangible fue la reducción de las tasas de interés que bajaron del 6 al 4%. Por otra parte, la disponibilidad de crédito significó un notable incremento de la deuda externa, ya que hasta el final de su administración alcanzó la cantidad de 441 millones de pesos, lo que significaba el volumen mayoritario del total de la deuda pública, que sumaba 578 millones de pesos.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1891 - 1892

Teniendo en cuenta al formular los Presupuestos para este año, que había habido una pequeña baja en los ingresos del año anterior, se buscó el ajuste posible del egreso, obteniendo una pequeña economía en el Presupuesto, a pesar de que este año por Ley de 8 de mayo de 1891, se creó el 1o. de julio la Secretaría de Comunicaciones.

El Congreso autorizó fuera de Presupuesto, gastos por \$1'001,723.58, siendo gran parte de esta cantidad para la construcción del Palacio Legislativo que se había iniciado el año anterior.

PRESUPUESTO *

Estimación de Ingresos	\$ 37'300,000.00
Egresos:	
Poder Legislativo	1'009,036.50
Poder Ejecutivo	49,977.20
Poder Judicial	476,784.50
Secretaría de Relaciones	558,483.54
Secretaría de Gobernación	2'480,896.76
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	1'639,636.25
Secretaría de Fomento	672,106.35
Secretaría de Comunicaciones	4'399,345.97
Secretaría de Hacienda	14'432,995.81
Secretaría de Guerra	12'658,101.37

TOTAL	\$ 38'377,364.85

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 29 de mayo, México, 1891.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1892-1893

Este año fué nombrado Secretario de Hacienda el señor José Ives Limantour quien al rendir el informe respectivo comienza por expresar que las condiciones de la Hacienda Pública al principiar el presente ejercicio no eran extraordinariamente favorables, a causa, principalmente de la depreciación de la plata.

En junio de 1892 el Banco Nacional hizo además anticipos de importancia al gobierno y un préstamo por 267,500 libras.

En agosto de 1892 obtuvo el ejército un préstamo de 600,000 libras destinado a la amortización de la deuda flotante, con un interés de 7% y reembolsable por octavas partes en trimestres para quedar amortizado en septiembre de 1894.

PRESUPUESTO:

Legislativo	\$ 1'050,648.00
Ejecutivo	49,977.20
Judicial	478,083.90
Relaciones	590,379.84
Gobernación	2'564,151.00
Justicia	1'657,215.00
Fomento	951,054.51
Comunicaciones y Obras Públicas	4'483,569.25
Hacienda y Crédito Público	15'857,292.61
Guerra y Marina	12'684,685.67

TOTAL	\$ 40'367,047.58

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1893-1894

Los presupuestos para este año tuvieron una cuidadosa estimación de los ingresos normales del año anterior que fueron de \$ 37'500,000.00 agregando a esta cantidad \$ 3'300,000.00 que ese estimó como aumentos posibles, según las modificaciones hechas con este fin o diversas leyes de impuestos.

En el curso del año se suspendió repentinamente la libre amonedación en la India que produjo un pánico financiero que influyó muy desfavorablemente en el valor de la plata y en la cotización de los valores mexicanos.

La estimación del ingreso fué de \$ 41'300,000.00

PRESUPUESTO*

Legislativo	\$ 1'005,638.00
Ejecutivo	49,977.00
Judicial	478,083.90
Relaciones	533,565.40
Gobernación	2'457,739.00
Justicia	1'578,856.75
Fomento	822,414.16
Comunicaciones y Obras Públicas	3'932,199.85
Hacienda y Crédito Público	22'347,287.10
Guerra y Marina	11'329,618.82

TOTAL	\$ 44'535,380.18

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 26 de mayo. México 1893.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1894-1895

La seria situación de crisis que predominó en el año anterior se corrigió sensiblemente en éste, por dos causas principales: la mejoría en las cosechas y el alza de valor de la plata.

Volviéron a impulsarse las construcciones en este año, iniciándose el gran desarrollo material que tuvo el país, siendo éste concepto uno de los que tuvo mayor atención. Se concluyó el muelle fiscal de Veracruz y se dió gran impulso a las obras del ferrocarril de Tehuantepec y el puerto de Salina Cruz en el Estado de Oaxaca.

La deuda pública importaba un total de \$ 189'906,976.27

La estimación del ingreso fué de \$ 43'074,052.93

PRESUPUESTO

Legislativo	\$ 1'005,638.00
Ejecutivo	50,977.30
Judicial	478,171.50
Relaciones	516,965.50
Gobernación	2'560,741.70
Justicia	1'547,824.54
Fomento	615,610.06
Comunicaciones y Obras Públicas	4'455,097.15
Hacienda y Crédito Público	24'000,570.85
Guerra y Marina	10'378,683.32

TOTAL	\$ 45'610,279.92

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1895-1896

Al elaborar el Presupuesto de este año, según explica el señor Limantour en su informe respectivo, se tomó en cuenta en los ingresos que en este ejercicio se llevó a cabo la evolución económica más importante y trascendental que registra la historia de nuestra Hacienda Pública: la abolición de las alcabalas, obstáculo por mucho tiempo insuperable para el desarrollo de la riqueza pública del país.

Respecto a la deuda pública, se hicieron amortizaciones conforme a la ley, resultando el importe líquido de la misma al 30 de junio de 1896 de \$ 109'087,500.00 que agregados al importe de la deuda interna, dan un total de \$ 193'245,510.28

La estimación del ingreso fué de \$ 45'102,000.00

PRESUPUESTO*

Legislativo	1'005,638.00
Ejecutivo	60,369.35
Judicial	478,171.50
Relaciones	493,993.80
Gobernación	2'605,642.25
Justicia	1'563,771.79
Fomento	619,472.76
Comunicaciones y Obras Públicas	4'669,515.50
Hacienda y Crédito Público	5'953,540.51
Deuda Pública	18'292,844.00
Guerra y Marina	10'326,454.26

TOTAL	\$ 46'069,413.72

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1896-1897

Como consecuencia de la importante medida fiscal tomada el año anterior sobre la abolición de las alcabalas, las disposiciones fiscales que caracterizaron este año fueron la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y las reformas adicionales a la Ordenanza General de Aduanas.

Respecto a la deuda pública a pesar que se hicieron las amortizaciones de ley durante el año, debido a los intereses no cubiertos en su totalidad dentro del ejercicio, aumentó su importe total que al 30 de junio de 1897 fué de \$ 201'186,703.27

La estimación del ingreso fué de \$ 46'925,314.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 1'011,643.90
Ejecutivo	60,971.60
Judicial	435,197.00
Relaciones	519,476.50
Gobernación	3'361,849.25
Justicia e Institución Pública	2'031,906.85
Fomento	660,587.21
Comunicaciones y Obras Públicas	4'634,088.95
Hacienda y Crédito Público	5'945,935.40
Deuda Pública	18'595,250.00
Guerra y Marina	10'297,019.84

TOTAL	\$ 47'554,926.50

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1897-1898

Durante este año siguió la marcha progresiva en la mejoría de las finanzas públicas.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito expedida el año anterior fomentó el establecimiento de diversos bancos de emisión en los Estados de la República, existiendo en funciones al terminar el año, ocho bancos emisores locales, aparte el Banco Nacional de México y el de Londres y México.

Se continuaron las amortizaciones de ley en los diversos créditos que forman la deuda pública, aunque la parte de intereses cubierta y los bonos y certificados no presentados, dieron un total de \$ 212'559,517.63

La estimación de ingresos fué de \$ 51'500,628.75

PRESUPUESTO ¹⁰

Legislativo	\$ 1'018,643.90
Ejecutivo	80,968.60
Judicial	443,051.80
Relaciones	531,741.50
Gobernación	3'652,817.45
Justicia e Instrucción Pública	2'288,052.85
Fomento	742,973.11
Comunicaciones y Obras Públicas	5'450,217.45
Hacienda y Crédito Público	6'069,552.85
Deuda Pública	18'853,768.00
Guerra y Marina	11'450,196.47

TOTAL	\$ 50'581,983.98

¹⁰ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 20 de mayo, México 1897.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1898-1899

El renglón más importante en materia de hacienda durante este año fué la aprobación por el Congreso de la Ley para convertir la deuda nacional en pagadera en oro y sus diversos créditos en uno solo con réditos uniformes inferiores al 6% para que el servicio de réditos anuales representara una cantidad menor que la pagada anteriormente.

Lo anterior representó un ahorro en el servicio anual de más de 130,000. La estimación de ingresos fue de \$ 52'000,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 1'019,242.50
Ejecutivo	82,468.75
Judicial	449,450.80
Relaciones	540,647.80
Gobernación	3'685,516.25
Justicia e Instrucción Pública	2'345,311.05
Fomento, Colonización e Industria	745,626.86
Comunicaciones y Obras Públicas	5'652,111.04
Hacienda y Crédito Público	6'138,248.10
Deuda Pública	20'017,468.80
Guerra y Marina	11'996,356.24

TOTAL	\$ 52'672,448.19

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1899-1900

La marcha financiera de este año fué absolutamente normal continuando la mejoría. En este año se creó la Dirección General de Aduanas, los principales asuntos se concretaron a leyes y disposiciones de carácter administrativo para lograr mayor efectividad o rendimiento en los servicios.

Los presupuestos fueron aprobados en la forma siguiente:

PRESUPUESTO ¹²

Estimación de Ingresos:	55'000,000.00
Poder Legislativo	1'020,443.35
Poder Ejecutivo	82,468.75
Poder Judicial	449,450.80
Secretaría de Relaciones	575,717.15
Secretaría de Gobernación	3'934,284.40
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	2'469,721.75
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	6'294,935.63
Secretaría de Fomento, Colonización e Industria	941,222.21
Secretaría de Hacienda	27'783,598.80
Secretaría de Guerra	12'476,786.76

TOTAL	\$ 56'028,629.60

¹² Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 27 de Mayo, México 1899.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1900-1901

En este ejercicio la Cámara de Diputados asignó al ramo de Hacienda la cantidad de \$ 20'432,992.45 para el servicio de la deuda pública.

La estimación de ingresos fué de \$ 58'234,000.00.

PRESUPUESTO¹³

Legislativo	\$ 1'020,742.65
Ejecutivo	149,305.52
Judicial	518,286.40
Relaciones	594,633.85
Gobernación	4'438,433.95
Justicia e Instrucción Pública	2'686,030.00
Fomento, Colonización e Industria	953,484.36
Comunicaciones y Obras Públicas	7'467,591.33
Hacienda y Crédito Público	7'047,021.21
Deuda Pública	20'432,992.45
Guerra y Marina	13'632,374.09

TOTAL	\$ 58'940,895.81

¹³ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 27 de Mayo, México 1900.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1901-1902

La constante mejora en las condiciones del Erario, permitió un aumento considerable en el Presupuesto de este año.

Este ejercicio transcurrió sin incidencias de importancia y un ligero aumento en los ingresos permitió algunas ampliaciones al Presupuesto inicial de egresos.
La estimación de los ingresos fué de \$ 62'500,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	1'130,983.30
Ejecutivo	183,986.84
Judicial	537,368.20
Relaciones	755,127.25
Gobernación	4'852,778.10
Justicia e Instrucción Pública	2'896,677.50
Fomento, Colonización e Industria	996,686.16
Comunicaciones y Obras Públicas	8'699,840.09
Hacienda y Crédito Público	7'197,509.10
Deuda Pública	21'007,902.45
Guerra y Marina	14'023,242.84

TOTAL	62'275,101.83

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1902-1903

Las condiciones del Erario mejoraron aún más de lo previsto, lo que permitió que a pesar de las ampliaciones hechas al Presupuesto de Egresos, se cerrará con un superávit de \$ 7'800,893.91 que sumados al sobrante del año anterior constituyeron una reserva de \$ 10'000,000.00.

La estimación de ingresos fué de \$ 70'000,000.00

PRESUPUESTO¹⁹

Legislativo	\$ 1'146,888.80
Ejecutivo	304,159.51
Judicial	425,250.65
Relaciones	720,941.30
Gobernación	5'112,734.00
Justicia	894,284.65
Subsecretaría de Instrucción	2'646,335.31
Fomento, Colonización e Industria	1'907,266.31
Comunicaciones y Obras Públicas	9'461,828.90
Hacienda y Crédito Público	7'103,512.35
Deuda Pública	22'216,893.00
Guerra y Marina	14'299,785.87
TOTAL	\$ 65'429,880.64

¹⁹ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 12 de Mayo, México 1902.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1903-1904

En este Presupuesto se especifica por separado en el ramo de Gobernación las cantidades que corresponden a la Administración Política y Municipal del Distrito Federal y Territorios Federales.

Las condiciones del Erario continuaron mejorando como en años anteriores, lo que aumentó las reservas en \$ 10'000,000.00 más.

Para el pago del servicio de la deuda pública fueron asignados \$ 24'542,543.31

La asignación al ramo de instrucción pública se dió en forma de Subsecretaría.

La estimación de ingresos fué de 80'000,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 1'155,801.20
Ejecutivo	267,300.86
Judicial	449,803.40
Relaciones	783,489.25
Gobernación; Secretaría y Servicios Diversos	3'173,549.70
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	5'731,081.55
Administración Política Municipal de los Territorios Federales	357,143.10
Justicia	968,969.70
Subsecretaría de Instrucción Pública	3'135,598.43
Fomento, Colonización e Industria	1'145,718.30
Comunicaciones y Obras Públicas	9'743,723.83
Hacienda y Crédito Público	7'681,740.65
Deuda Pública	24'542,543.99
Guerra y Marina	15'713,596.31
TOTAL	\$ 74'850,060.27

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1904-1905

En vista del aumento de los ingresos del Erario, el Presupuesto de Egresos fué aprobado en la forma que se detalla.

Estimación de Ingresos; \$ 85'000,000.00

PRESUPUESTO¹⁷

Legislativo	\$ 1'161,052.70
Ejecutivo	282,341.11
Judicial	452,862.10
Relaciones	1'516,528.23
Gobernación: Secretaría y Servicios Diversos	4'038,990.95
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	6'727,729.33
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	366,029.10
Justicia	1'196,840.95
Subsecretaría de Instrucción Pública	3'599,655.16
Fomento, Colonización e Industria	1'564,972.40
Comunicaciones y Obras Públicas	10'209,605.21
Hacienda y Crédito Público	7'741,851.05
Deuda Pública	25'829,043.99
Guerra y Marina	16'373,575.80

TOTAL	\$ 81'061,078.08

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1905-1906

Por primera vez en la historia de las finanzas públicas en este ejercicio los ingresos superaron en mucho a lo previsto ya que fueron de \$ 101'000,000.00
En este mismo año se autorizó el establecimiento del Banco de Comercio e Industria de la Ciudad de México.
Se aprobó la nueva Ley del Timbre que comenzó a regir el 1o. de noviembre de 1906.
La estimación de ingresos fué de \$ 90'000,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 1'169,391.50
Ejecutivo	336,050.71
Judicial	462,062.95
Relaciones	1'532,963.20
Gobernación; Secretaría y Gastos Generales	1'771,971.80
Salubridad Pública	535,522.65
Policía Rural	1'300,462.25
Beneficencia del Distrito Federal	876,241.65
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	7'313,338.68
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	372,466.25
Justicia	1'244,366.25
Instrucción Pública y Bellas Artes	4'750,679.88
Fomento, Colonización e Industria	1'761,886.60
Comunicaciones y Obras Públicas	11'346,644.98
Hacienda y Crédito Público	8'474,496.65
Deuda Pública	26'641,373.39
Guerra y Marina	16'290,068.24

TOTAL	\$ 86'179,987.63

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1906-1907

En este año se llevó a cabo la Reforma Monetaria del "Talón de Oro", con el Decreto del 19 de noviembre de 1906 que gravó la exportación de la moneda de plata mexicana y se constituyeron a través de la Comisión de Cambio y Monedas de las reservas de oro.

El estado de la Deuda Pública era de la siguiente manera:

Exterior \$ 310'515,578.15

Interior \$ 133'291,000.52

La estimación de ingresos fué de \$ 95'000,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 1'223,277.25
Ejecutivo	353,521.66
Judicial	465,683.75
Relaciones	1'527,472.78
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	2'244,001.00
Salubridad Pública	509,059.50
Policía Rural	1'313,109.50
Beneficiencia del Distrito Federal	1'199,162.25
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	7'618,823.25
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	348,357.25
Justicia	1'307,222.25
Instrucción Pública y Bellas Artes	5'878,564.72
Fomento, Colonización e Industria	2'104,095.00
Comunicaciones y Obras Públicas	12'537,331.53
Hacienda y Crédito Público	8'662,788.50
Deuda Pública	26'783,673.39
Guerra y Marina	16'924,085.90

TOTAL	\$ 91'000,229.48

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1907-1908

En este año se inició la construcción del Palacio Legislativo, la provisión de aguas para la ciudad de México y se continuaron las obras en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.

Los ingresos excedieron a lo previsto y el ejercicio terminó con un total de \$ 111'771,867.68

La estimación de ingresos fué de \$ 103'385,000.00

PRESUPUESTO*

Legislativo	\$ 1'305,884.00
Ejecutivo	239,467.50
Judicial	582,332.25
Relaciones	1'727,825.99
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	1'548,561.00
Salubridad Pública	616,374.28
Policía Rural	1'747,002.25
Beneficiencia del Distrito Federal	1'308,661.50
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	7954,576.49
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	374,468.00
Justicia	1'499,278.50
Instrucción Pública y Bellas Artes	6'462,321'60
Fomento, Colonización e Industria	2'060,509.40
Comunicaciones y Obras Públicas	14'573,854.23
Hacienda y Crédito Público	8'891,550.50
Deuda Pública	26'489,873.39
Guerra y Marina	19'229,108.56

TOTAL	\$ 96'611,549.44

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 15 de Mayo, México 1907.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1908-1909

El proyecto del presupuesto para este ejercicio fué presentado con reserva pero el Congreso lo aumentó, teniendo en cuenta el incremento constante de los ingresos. Los primeros brotes de la revolución produjeron inquietud en el país que se reflejó en una disminución de los ingresos cercana a \$ 13'000,000.00 pero el gobierno restringió todos los gastos. La estimación de ingresos fué de \$ 103'385,000.00

PRESUPUESTO²¹

Legislativo	\$ 1'361,126.75
Ejecutivo	256,468.00
Judicial	657,753.00
Relaciones	1'794,199.98
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	2'050,562.00
Salubridad Pública	653,708.11
Policía Rural	1'778,115.50
Beneficiencia del Distrito Federal	1'319,880.25
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	8'958,820.43
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	449,846.50
Justicia	1'613,582.75
Instrucción Pública y Bellas Artes	7'041,554.50
Fomento, Colonización e Industria	2'985,981.50
Comunicaciones y Obras Públicas	16'653,671.70
Hacienda y Crédito Público	9'683,420.25
Deuda Pública	26'201,873.39
Guerra y Marina	20'579,752.02

TOTAL	\$ 104'040,316.73

²¹ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 12 de Mayo, México 1908.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1909-1910

Para este ejercicio, aún cuando las condiciones del país parecían haberse tranquilizado por el momento, se hizo una estimación moderada.

El proyecto de Presupuesto de Egresos fué presentado y aprobado en la siguiente forma.

La estimación de Ingresos fué de \$ 98'000,000.00

PRESUPUESTO =

Legislativo	\$ 1'366,648.75
Ejecutivo	258,468.00
Judicial	609,771.50
Relaciones	1'827,861.48
Gobernación	795,062.00
Salubridad	583,022.11
Policía Rural	1'781,583.00
Beneficiencia	1'396,331.25
Administración del D.F.	7'921,295.25
Admón. de los Territorios	414,571.50
Secretaría de la Justicia	1'604,911.50
Srfa. de Instrucción Pública	6'600,165.00
Secretaría de Fomento	2'994,501.75
Srfa. Comunic. y Obras Públicas	13'769,495.00
Secretaría de Hacienda	9'184,427.35
Deuda Pública	26'303,373.39
Guerra y Marina	20'461,262.13

TOTAL	\$ 97'871,750.96

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1910 - 1911

En septiembre de 1910 se cumplió el Centenario de la Independencia mexicana y la administración del General Porfirio Díaz, tuvo especial empeño de concluir las obras materiales emprendidas, para inaugurarlas en esa conmemoración y por lo tanto tuvieron gran impulso en los seis últimos meses de 1909.

El esplendor que quiso darse a las fiestas conmemorativas hizo que al Presupuesto inicial que tenía un importe de \$102,294,030.43, se le hicieran adiciones antes de su aprobación, por más de \$1'180,000.00

Las fiestas del Centenario se desarrollaron como se vé sin un gasto exagerado en las mismas, aunque sí en las construcciones emprendidas, de las cuales algunas como el Teatro Nacional y el Palacio Legislativo quedaron sin concluir.
Estimación de Ingresos \$ 100'793,000.00

PRESUPUESTO ²²

Egresos:	
Poder Legislativo	\$ 1'621,976.25
Ejecutivo	257,738.00
Judicial	620,607.25
Secretaría de Relaciones	867,348.40
Secretaría de Gobernación	957,974.50
Salubridad	562,899.96
Policía Rural	1'784,083.00
Beneficiencia	1'657,582.75
Administración del D. F.	7'843,305.75
Administración de los Territorios	413,993.00
Secretaría de Justicia	1'611,536.25
Secretaría de Instrucción Pública	6'970,056.95
Secretaría de Fomento	3'923,816.00
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	15'611,770.05
Secretaría de Hacienda: Secretaría	9'130,750.85
Deuda Pública	26'341,416.39
Secretaría de Guerra y Marina	21'117,175.08

Suma del Presupuesto Inicial	102'294,030.43
Adiciones: Comisión de estudios sobre la utilización de las aguas del Rio Nazas	130,000.00
Adquisición de mobiliario para la Cámara de Diputados	250,000.00
Reconstrucción del Edificio de la Secretaría de Relaciones	20,000.00
Para gastos de recepción de Embajadores y enviados extranjeros a las Fiestas del Centenario.	300,000.00
Para solemnidades universitarias y escolares, congresos y concursos, etc.	137,000.00
Para gastos especiales de las fiestas.	350,000.00

²² Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 30 mayo, México, 1910

Con lo cual los egresos se elevaron a	103'481,030.43
Previsión de Ingresos	100'793,000.00
Déficit:	<u>2'688,030.43</u>

La recaudación de impuestos superó a la estimación prevista, aunque en los últimos meses de este Ejercicio, (febrero a junio de 1911) los efectos de la revolución se hacían sentir de manera palpable.

El resultado del ejercicio fue como sigue:

Total de Ingresos	\$ 111'142,401.91
Total de Egresos	100'913,923.76
Superávit	<u>10'228,478.15</u>

Los principales gastos que en construcción se hicieron en este ejercicio, como erogaciones extraordinarias, tomadas de las reservas, fueron las siguientes:

Construcción de Prisiones	\$ 30,000.00
Monumento a Juárez	10,000.00
Monumento a la Independencia (Saldo)	8,500.00
Provisión de aguas potables	2'900,000.00
Construcción de Escuelas	1'250,000.00
Edificio de Fomento	90,000.00
Palacio del Poder Legislativo	2'875,000.00
Obras en los Puertos	75,000.00

quedando después de estos una existencia en efectivo de \$63'144,873.96

El estado de la Deuda Pública quedó al finalizar este Ejercicio como sigue:

Deuda Exterior	302'977,624.12
Deuda Interior	136'726,367.42
Deuda Flotante	482,574.71
TOTAL	<u>\$ 440'186,566.25</u>

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1911-1912

Este fué el último Presupuesto presentado por la administración del General Porfirio Díaz y su Secretario de Hacienda José Luis Limantour, no se tienen datos de cual sería la estimación de ingresos para este ejercicio, pero es de suponer que se presentó un Presupuesto equilibrado y que por lo tanto la estimación de los ingresos tuvo que ser por lo menos de \$ 106'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 1'503,255.25
Ejecutivo	259,749.00
Judicial	625,441.25
Relaciones	2'075,445.50
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	758,574.50
Salubridad Pública	591,447.46
Policía Rural	3'600,375.50
Beneficiencia del Distrito Federal	1'584,079.25
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	8'159,721.25
Administración Política y Municipal de Territorios Federales	421,712.75
Justicia	1'626,355.50
Instrucción Pública y Bellas Artes	7'703,282.00
Fomento, Colonización e Industria	4'092,770.00
Comunicaciones y Obras Públicas	6'051,156.74
Hacienda y Crédito Público	9'220,726.60
Deuda Pública	25'850,815.12
Guerra y Marina	21'307,409.32
TOTAL	105'432,346.99

FRANCISCO LEON DE LA BARRA

Mayo-Noviembre de 1911

Al renunciar el general Porfirio Díaz a la Presidencia de la República, por ministerio de ley recibió interinamente ese cargo el Lic. Francisco León de la Barra, nombrando como Secretario de Hacienda, Crédito Público y Comercio al señor Ernesto Madero Farfás a que correspondió administrar el último Presupuesto presentado por la administración del General Díaz y su Secretario de Hacienda José Ives Limantour.

Como resultado del movimiento iniciado en noviembre de 1910, los ingresos y egresos comenzaron a correr una suerte difícil y complicada, como se aprecia en su informe del 16 de septiembre de 1911, en el que dijo: "Como las oficinas generales disfrutaban conforme a la Ley, de un plazo de tres meses para rendir sus cuentas a la Tesorería de la Federación, no puede cifrarse desde ahora ni los ingresos ni los egresos definitivos correspondientes al último ejercicio fiscal; sin embargo, en virtud de las cuentas glosadas hasta el 31 de agosto último, puede decirse que los ingresos no serán menores de 107 millones de pesos y que los egresos oscilarán alrededor de 100 millones de pesos, apareciendo en consecuencia un superávit de consideración, a pesar de las condiciones anormales por las que atravesó el país en el año fiscal último." ²⁵

El 4 de noviembre de 1911, informaba al Congreso de la Unión que "el sobrante de los ingresos sobre los egresos pasó de los 7 millones de pesos, sin embargo, en la misma fecha pidió autorización para erogaciones destinadas a un aumento en los haberes de los saldos, creación de nuevos cuerpos rurales y licenciamiento de varios grupos que aún permanecían armados." ²⁶

El 31 de mayo de 1911, se estableció la Comisión Consultiva de Indemnizaciones para estudiar las reclamaciones fundadas en los perjuicios causados por la revolución, estas reclamaciones ascendían al 31 de agosto siguiente a: \$10'394,790.35

Al entregar el Poder Ejecutivo a su sucesor, las reservas del Erario Federal existentes en la Tesorería, oficinas públicas y casas bancarias, nacionales y extranjeras, eran de 48 millones de pesos.

²⁵ Para una mayor explicación, ver: México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 4, Vol. 1, La Hacienda Pública Secretaría de la Presidencia. México 1976.

²⁶ Idem.

FRANCISCO I. MADERO GONZALEZ
6 de Noviembre de 1911 - 19 de febrero de 1913

El señor Madero tomó posesión de la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911, ratificando como Secretario de Hacienda, Crédito Público y Comercio al señor Ernesto Madero Farías.

El señor Madero Farías dijo que los métodos utilizados por la Secretaría a su cargo para proceder a la estimación de ingresos y gastos, habían demostrado su eficacia, se ajustarían en lo posible al mismo sistema, por lo que la estimación de los ingresos y egresos para el año fiscal 1912-1913 fue de \$109'275,500.00 y los egresos se solicitaron por \$109'245,955.00

La administración del Presidente Madero no tuvo oportunidad de implementar reformas en materia presupuestal, sin embargo, los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año fiscal de 1912-1913 tienen algunas innovaciones que es conveniente señalar.

Ernesto Gómez Farías, al hacer una explicación de las ramas de la administración pública en materia de egresos señaló que, en lo que corresponde al Poder Legislativo se suprimieron dos partidas, la que estaba destinada a la reconstrucción del edificio y mobiliario de la Cámara de Diputados y la destinada a la reconstrucción y ampliación del edificio del ex-arzobispado para instalar en él, las oficinas y archivo de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo que concierne al Poder Judicial hubo un ligero aumento por sueldos y división de categoría en diversos Juzgados de Distrito, fundándose en el hecho de que una de las causas que determinaron la revolución, fue por las deficiencias de la administración de justicia, haciendo notar lo exiguuo de las remuneraciones que se asignan a puestos que sólo deben ofrecerse a letrados de reconocida honorabilidad y competencia.

En el renglón de educación se suprimieron las partidas destinadas a pensionar a profesores en el extranjero, subvencionar espectáculos, compra de objetos de arte y reparación de edificios. Otra importante novedad en el Presupuesto fué la creación del Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento ²⁷

De acuerdo con la autorización contenida en el decreto del 7 de mayo de 1912, se contrató en el extranjero un empréstito a corto plazo por la cantidad de 10 millones de dólares con una tasa de interés de 4.5% anual, el producto de este empréstito sirvió para cubrir los gastos de guerra, compras de armamento, sostenimiento y pago de haberes de diversos cuerpos rurales en varios estados de la República habiéndose gastado en todas esas atenciones una suma de 18 millones de pesos.

El 1o. de abril de 1912, Francisco I. Madero informaba a la Cámara de Diputados, entre otros aspectos de la Hacienda Pública lo siguiente: "...si no surgen mayores males, los ingresos de carácter normal para el ejercicio fiscal 1911-1912 bastarán para cubrir los gastos ordinarios del Presupuesto respectivo."²⁸

²⁷

Diario Oficial de la Federación. 18 de Diciembre, México, 1911

²⁸

La Hacienda Pública de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1951.

... "Las existencias del Tesoro ascendían al 29 de Febrero próximo pasado, a la suma de \$44'688,058.00 de la cual será preciso todavía destinar alguna cantidad que oportunamente se servirá fijar el Congreso, para los gastos de pacificación del país..." "

Y en su último informe rendido el 16 de septiembre de 1912, señalaba: "...Aún no están desglosadas definitivamente todas las cuentas del año, tanto respecto a los ingresos como a los egresos, pero por los datos definitivos que se han glosado hasta ahora y los que se han recibido, se estima que los ingresos normales del último año fiscal se eleven a la suma de \$103.000,000.00 aproximadamente."

PEDRO LASCURAIN PAREDES

19 de Febrero de 1913

El 19 de febrero de 1913, al término de los acontecimientos conocidos como la Decena Trágica, Francisco I. Madero y José Ma. Pino Suárez, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, fueron obligados a renunciar cuando se hallaban prisioneros del General Huerta, confiriendo el cargo por mandato constitucional al Lic. Pedro Lascuráin que era Secretario de Relaciones Exteriores y duró en el poder solo 45 minutos, tiempo suficiente para nombrar Secretario de Gobernación al General Huerta y de inmediato renunciar al cargo, por lo que éste quedó investido como Presidente Provisional.

Como se puede apreciar los pocos minutos que permaneció en el Poder Ejecutivo no le permitieron nombrar a sus colaboradores por lo que no se señala el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

PRESUPUESTOS DE EGRESOS 1912-1913

El Presidente Francisco I. Madero no hizo modificaciones ni en la estructura presupuestal ni en la organización de las Secretarías de Estado y solamente aumento la dotación para el ramo de la Secretaría de Guerra y Marina para cubrir los sueldos y haberes de las tropas revolucionarias. Como en febrero de 1913 fué derrocado el régimen de Madero, no hubo cuenta ni memoria de este ejercicio, asimismo no se especificó la estimación de los ingresos.

PRESUPUESTO*

Legislativo	\$ 1'332,179.83
Ejecutivo	259,749.00
Judicial	697,622.25
Relaciones	2'070,245.50
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	807,420.00
Salubridad Pública	561,213.71
Policía Rural	3'464,802.50
Beneficiencia del Distrito Federal	1'564,605.00
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	7'701,357.95
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	468,840.50
Justicia	1'921,322.75
Instrucción Pública y Bellas Artes	8'155,443.50
Fomento, Colonización e Industria	4'083,124.75
Comunicaciones y Obras Públicas	13'491,663.95
Hacienda y Crédito Público	9'199,788.35
Deuda Pública	25'804,615.12
Guerra y Marina	29'767,597.28

TOTAL	\$ 111'369,591.74

GRAL. VICTORIANO HUERTA
Febrero 1913 - Julio 1914

Después de haber renunciado Francisco Lascuráin, se hizo cargo del poder Ejecutivo el General Victoriano Huerta, nombrando como Secretario de Hacienda a: Toribio Esquivel Obregon del 19 de febrero al 26 de julio de 1913, Enrique Gorozicta del 14 de agosto al 5 de octubre de 1913, Adolfo de la Lama del 6 de octubre de 1913 al 9 de julio de 1914 y Gilberto Trujillo del 10 al 14 de julio de 1914.

Su administración se caracterizó por la anarquía reinante en los ámbitos políticos y financieros.

En enero de 1914, Huerta emitió un decreto que reformaba el artículo 10., párrafo 6o. de la Ley de 13 de mayo de 1891, relativo a la organización de las Secretarías del Estado, por el cual, la Dirección de Obras Públicas del Distrito Federal que dependía de Gobernación pasó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.³¹

En febrero de 1914 decreta la reforma a la Ley de 8 de mayo de 1891 que distribuyó las ramas de la Administración Pública Federal en siete Secretarías de Estado.³²

El no reconocimiento a su gobierno por parte de Estados Unidos, impidió el apoyo crediticio de ese país. En cambio, Inglaterra y Alemania sí le dieron su aprobación diplomática y le ofrecieron apoyo económico.

Huerta decidió buscar por todos los medios posibles robustecer el financiamiento interno, pero la irregularidad de la economía mexicana complicaba tal alternativa; incluso provocó que se tomaran decisiones desesperadas, la primera de ellas fue el aumento a las tasas de interés y las restricciones crediticias. El resultado fue la desaparición casi inmediata de las monedas de oro y plata, lo que originó una liquidez insuficiente, surgiendo quiebras bancarias y la fuga de capitales se hizo incontrolable a pesar de la medida gubernamental de aplicar un 10% a la exportación de oro.

El General Huerta autorizó la emisión de un papel moneda que tuviera solo el 33% de reserva metálica, incluso participaron en estas actividades las empresas mineras, industriales y agrícolas. Es por ello que resulta difícil precisar el volumen del circulante que se movió en el país durante 1913 y 1914.

Al caos monetario contribuyeron todas las instancias: el gobierno federal, los gobiernos estatales, el movimiento constitucionalista y todas las facciones revolucionarias.

La urgencia por aumentar la captación de recursos llevó al Gobierno a desarrollar un sistema impositivo más amplio y riguroso que redujo sensiblemente las ganancias de los capitalistas. En enero de 1914, suspende el pago del servicio de la deuda nacional por un término de seis meses.³³

³¹ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 19 de Enero, México 1914.

³² Idem. 17 de Febrero de 1914.

³³ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 13 de Febrero, México 1914.

FRANCISCO S. CARVAJAL
14 de Julio al 13 de Agosto de 1914

Durante el gobierno del General Huerta fué Ministro de la Suprema Corte de Justicia y Secretario de Relaciones Exteriores, motivo por el cual y por Ministerio de Ley, cuando renunció Huerta recayó en él ese alto cargo.

El señor Carvajal nombró como Secretario de Hacienda al señor Gilberto Trujillo.

Su gobierno aceptó entrar en tratos con los constitucionalistas triunfantes y nombró una comisión para tal efecto, quien firmó en Teoloyucan, Estado de México, los tratados que llevan ese nombre, el 15 de agosto de 1914, por los cuales se licenciaba al ejército federal.

A raíz de la precaria situación económica que vivía el país en ese año provocada en gran parte por la intervención norteamericana en abril de 1914, hubo una notable austeridad en el gasto público, sin embargo, entregó el poder a su sucesor con un erario desfavorable para realizar las erogaciones más apremiantes.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1913-1914

La administración de Victoriano Huerta, presentó al Congreso el siguiente Presupuesto de egresos, sin hacer mención a la estimación de los ingresos.

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 2'274,375.74
Ejecutivo	227,749.00
Judicial	772,169.50
Relaciones	2'230,205.00
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	1'376,501.25
Salubridad Pública	741,154.96
Policía Rural	5'972,936.25
Beneficiencia del Distrito Federal	1'627,098.00
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	9'613,296.40
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	538,124.75
Justicia	1'988,052.75
Instrucción Pública y Bellas Artes	13'926,600.12
Fomento, Colonización e Industria	4'317,838.00
Comunicaciones y Obras Públicas	15'013,517.25
Hacienda y Crédito Público	9'628,377.05
Deuda Pública	27'633,500.57
Guerra y Marina	43'724,834.98

TOTAL	\$ 141'156,331.57

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1914-1915

En este año la Secretaría de Fomento fué dividida en dos Secretarías, la de Industria y Comercio y la de Agricultura y Colonización.

En este mismo año fué derrocada la administración de Victoriano Huerta y no hubo ni memoria ni cuenta de este ejercicio.

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 2'268,335.24
Ejecutivo	416,308.10
Judicial	778,244.25
Relaciones	2'610,913.00
Gobernación: Secretaría y Gastos Generales	838,377.25
Salubridad Pública	781,060.21
Policía Rural	6'011,936.25
Beneficiencia del Distrito Federal	1'555,475.75
Administración Política y Municipal del Distrito Federal	4'778,599.65
Administración Política y Municipal de los Territorios Federales	513,546.00
Justicia	2'003,814.50
Instrucción Pública y Bellas Artes	9'656,473.65
Industria y Comercio	1'901,047.05
Agricultura y Colonización	2'504,637.50
Comunicaciones y Obras Públicas	19'578,356.30
Hacienda y Crédito Público	9'816,821.80
Deuda Pública	31'187,066.37
Guerra y Marina	43'265,198.23

TOTAL	\$ 140'466,211.10

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1915, 1916 Y 1917 *

Al derrocar a Victoriano Huerta en 1914, quedó como Presidente Interino Francisco S. Carbajal y después gobernaron en México, sucesivamente como Presidentes de la Convención: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro.

Al triunfo del Constitucionalismo fue nombrado Primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo, el C. Venustiano Carranza, quien conservó este carácter hasta el año de 1917, en que fue electo Presidente Constitucional.

AÑOS DE 1917 A 1918

Para este ejercicio y sin hacer todavía estimación ninguna de Ingresos, se presentó a la Cámara recién constituida, el Presupuesto de Egresos siendo aprobado.

PRESUPUESTO **

Poder Legislativo	2'733,095.75
Poder Ejecutivo	354,362.45
Poder Judicial	870,704.00
Secretaría del Estado	3'907,076.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	13'324,865.90
Secretaría de Guerra y Marina	127'150,730.75
Srfa. de Comunicaciones y Obras Públicas	16'552,234.28
Srfa. de Agricultura y Fomento	3'895,000.00
Srfa. de Industria y Comercio	2'577,000.00
Departamento Judicial	377,918.50
Departamento Universitario de B.A.	2'206,603.74
Departamento de Salubridad	2'592,364.75
TOTAL:	\$ 176'941,956.12

* Durante este periodo no hubo Congreso, ni se formularon Presupuestos, sirviendo de base los que el Presidente Madero había formulado para el ejercicio de 1912 a 1913.

** Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 22 de mayo, México, 1917.

**GOBIERNOS DE LA CONVENCION
1915 - 1917**

Al renunciar Victoriano Huerta a la primera magistratura del país, gobernaron en México sucesivamente como Presidentes de la Convención: Eulalio Gutiérrez Treviño, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro, en las fechas que a continuación se indican:

Eulalio Gutiérrez Treviño

03 Noviembre de 1914 al 16 Enero de 1915.

Roque González Garza

16 Enero de 1915 al 10 Junio de 1915.

Francisco Lagos Cházaro

10 Junio de 1915 al 10 Octubre de 1915.

Secretarios de Hacienda:

Manuel N. Robles

20 Noviembre de 1914 al 4 Diciembre de 1914.

Felicitas Villarreal

4 Diciembre de 1914 al 16 Enero de 1915.

Enrique Rodiles Manian

16 Enero de 1915 al 10 Marzo de 1915.

Manuel Padilla

10 Marzo de 1915 al 10 Junio de 1915.

Luis Zibiria y Campa

14 Junio de 1915 al 10 Octubre de 1915.

Durante este tiempo no hubo Congreso, ni se formularon Presupuestos, sirviendo de base los que el Presidente Madero había formulado para el ejercicio 1912-1913.

Al tiempo del Constitucionalismo, fué nombrado primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo el C. Venustiano Carranza, quien conservó este carácter hasta el año de 1917, en que fué electo Presidente Constitucional.

VENUSTIANO CARRANZA GARZA

1914 - 1920

El Plan de Guadalupe firmado en la Hacienda de Guadalupe Coahuila, desconoció a Huerta como Presidente y nombró a Venustiano Carranza como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, quien se encargaría interinamente de la Presidencia al ocupar la capital del país.

Durante su gestión, ocuparon la Secretaría de Hacienda las personas que a continuación se mencionan de acuerdo al cronograma que también se señala:

Felicitos Villarreal	20 de agosto al 8 de septiembre de 1914
Carlos M. Ezquerro	18 al 30 de septiembre de 1914
José J. Reynoso	30 de septiembre al 21 de noviembre de 1914
Rafael Nieto	21 de noviembre al 14 de diciembre de 1914
Luis Cabrera	14 de diciembre 1914 al 1 de mayo de 1917
Rafael Nieto	2 de mayo de 1917 al 5 de abril de 1919
Luis Cabrera	6 de abril de 1919 al 20 de Mayo de 1920

Debido al alejamiento e independencia con que actuaban, varios jefes militares recibieron permiso para agenciarse recursos económicos a través de la impresión de billetes, pero algunos como Villa autorizado para imprimir 10 millones de pesos, imprimió varios cientos más. Con el propósito de poner orden en la circulación monetaria, el 1o. de mayo de 1916 la administración del Primer Jefe lanzó 500 millones de pesos en papel infalsificable impresos en Estados Unidos, recogió una cantidad igual de billetes de Veracruz a razón de 20 centavos oro por cada peso, pero en noviembre del mismo año era ya tan bajo su valor, que se restableció la moneda metálica.

Hasta donde pudo contabilizarse, en el periodo 1913 - 1916, la revolución tuvo ingresos por 75 millones de pesos en oro y 236 millones de pesos en papel, pero gasto 95.4 millones de pesos en oro y 855 millones de pesos en papel moneda.

La Deuda Pública en 1913 era ya de 427 millones de pesos y la nueva hasta antes de la Constitución ascendió a 125 millones de pesos. de 1916 A 1919 se acuñaron 162.3 millones de pesos en moneda de oro y plata; las reclamaciones por daños ocasionados por la revolución fueron dd 22.4 millones de pesos.

EL 1o. de diciembre de 1916, se iniciaron en Querétaro las sesiones del Congreso Constituyente, que culminaron en una Constitución. *

De entre el gran número de Decretos que se emiten para regular la situación financiera destacan: el que establece la suspensión de todas las obras petroleras si antes no se obtiene una licencia provisional; el de la creación de la Comisión Técnica del petróleo y el que declara caducas todas las concesiones mineras, petroleras y sobre islas.

De 1917 a 1920 se suscitan graves problemas políticos y económicos por la escasez de moneda metálica por el alza de la plata y por la falta de empréstitos internacionales. Se acuñan monedas de dos pesos oro, se reduce la ley de las monedas de plata de 50 centavos y se adopta el patrón oro. Se establece un impuesto especial del timbre que grava con el 10% la producción petrolera y sus derivados; otro impuesto para los terrenos adquiridos antes del 1o. de mayo de 1917; se reorganiza el sistema fiscal y se emite una "Ley de Comercio con el Enemigo" a causa de la 1a. Guerra Mundial.

Los antiguos pesos de plata dejan de ser moneda de curso legal, y en el marco de la Administración Pública Federal se crean los Departamentos de "Aprovisionamientos Generales" para abastecer Secretarías y Departamentos de Estado, y el de "Contraloría" para vigilar las operaciones hacendarias.

Al no lograrse liquidar los bancos incautados por la revolución para el establecimiento del Banco de México, se establece una moratoria general y se aplaza indefinidamente el pago de la deuda pública.

En su informe al H. Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1920, el presidente sustituto Adolfo de la Huerta señalaba: "En el ramo del Timbre, la recaudación en el primer semestre del año en curso, ha llegado a la suma de \$42'117,913.28 que agregada a la de \$9,000,000.00 que en números redondos produjo el impuesto del petróleo, recaudando durante dicho periodo por la Tesorería General de la Nación, suma la cantidad de \$51'117,913.28, la cual comparada con la que produjo el semestre anterior, dá un aumento de \$6'698,773.83, demostrándose que la actividad de los negocios en el interior continúa su marcha progresiva." »

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1918

En este ejercicio se hizo ya una estimación de los ingresos y se presentó un proyecto de Presupuesto de Egresos con un monto superior a los ingresos.

Este año como el anterior se dió preferencia al ramo de Guerra que absorbió el 70% del Presupuesto. La Secretaría de Estado se dividió en dos: Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

La estimación de Ingresos fue de \$148'341,823.04

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 2'967,858.75
Ejecutivo	1'064,577.20
Judicial	1'552,285.00
Gobernación	1'280,428.50
Relaciones Exteriores	3'362,591.50
Hacienda y Crédito Público	20'213,094.40
Guerra y Marina	120'758,153.41
Agricultura y Fomento	7'005,683.00
Comunicaciones y Obras Públicas	21'382,229.65
Industria y Comercio	2'831,384.00
Departamento Universitario y de Bellas Artes	2'269,301.00
Departamento de Salubridad Pública	1'898,396.50
Procuraduría General de la Nación	549,888.50
TOTAL \$	187'135,871.41

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 31 de diciembre, México 1917.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1919

Este presupuesto se expidió por Decreto, haciendo uso el Ejecutivo de las facultades extraordinarias que en el ramo de Hacienda estaba investido.

En este ejercicio fueron creados tres nuevos Departamentos: el de aprovisionamientos generales, el de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares y el de Contraloría. No hubo estimación de ingresos.

PRESUPUESTO ⁴¹

Legislativo	\$	3'090,676.25
Ejecutivo		1'163,600.50
Judicial		1'663,817.50
Gobernación		1'409,696.25
Relaciones Exteriores		3'560,634.50
Hacienda y Crédito Público		18'261,483.90
Guerra y Marina		114'226,660.25
Agricultura y Fomento		6'206,060.25
Comunicaciones y Obras Públicas		23'438,410.01
Industria, Comercio y Trabajo		2'387,594.25
Departamento Universitario y de Bellas Artes		1'782,693.75
Departamento de Salubridad Pública		1'987,491.50
Departamento de Aprovisionamientos Generales		1'224,810.75
Departamento de Contraloría		2'670,784.50
Departamento de Aprovisionamientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares		19'851,056.82
Procuraduría General de la República		556,093.50

TOTAL	\$	203'481,564.48

⁴¹ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 8 de enero, México 1919.

ADOLFO DE LA HUERTA
24 de mayo al 30 de noviembre de 1920

De acuerdo con el Plan de Agua Prieta firmado el 23 de abril de 1920, por el cual se desconocía a Carranza y a su Gobierno, el Congreso de la Unión lo nombró Presidente provisional de la República, cargo que recibió el 1o. de junio y concluyó el 30 de noviembre de 1920.

Es de hacerse notar que a partir del año mencionado en el párrafo anterior, la toma de posesión de los presidentes de la República se ha llevado a cabo el día 1o. de diciembre por cuatrienios y a partir de 1934 por sexenios.

Durante el corto tiempo que estuvo al frente del Poder Ejecutivo, el señor de la Huerta dedicó sus esfuerzos a consolidar la paz, alterada por las pasiones políticas que trajeron consigo el movimiento revolucionario enviado por Francisco I. Madero.

De la Huerta nombró Secretario de Hacienda al señor Aureliano Mendivil del 24 de mayo al 2 de junio de 1920 y al señor Salvador Alvarado del 3 de junio al 30 de noviembre del mismo año, que entre otras actividades se encargaron de la administración del Presupuesto que por Decreto fue expedido en uso de las facultades extraordinarias que en el ramo de la Hacienda estaba investido el Presidente Carranza.

GENERAL ALVARO OBREGON SALIDO
1920 - 1924

El general Alvaro Obregón se hizo cargo del Ejecutivo Federal el 10. de diciembre de 1920, nombrando como Secretario de Hacienda a Adolfo de la Huerta, quien desempeñó este cargo hasta el día 25 de septiembre de 1923, relevándolo Alberto J. Pani, hasta concluir el mandato del General Obregón.

Dos eran los principales problemas financieros a los que se enfrentó el gobierno de Obregón, el primero fue la restauración del crédito interno y externo, y el segundo fue la reorganización fiscal; para resolver el primero devolvió los bancos incautados por el gobierno de Carranza, publicando el Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de enero de 1921, para reintegrarlo a sus propietarios sin concederles la facultad de emitir moneda y/o billetes y reglamentando el funcionamiento de dichas instituciones, en septiembre de ese mismo año decretó la emisión de monedas de oro de \$50.00 (centenarios) y otras de plata de \$2.00 (victorias) para conmemorar el 1er. Centenario de la Independencia de México.

En 1923, se había destruido la gran mayoría de los billetes "infalsificables", emitidos por Carranza y en 1924 se expidió el Decreto que crea el Banco de México.

Respecto a la organización fiscal, en septiembre de 1921, se estableció el "Impuesto del Centenario", considerado la reforma fiscal de mayor trascendencia y que constituye el antecedente inmediato del "Impuesto sobre la Renta" pues establecía gravámenes proporcionales de acuerdo con las ganancias que obtuvieran anualmente las distintas personas.

En el renglón de la deuda exterior, el gobierno de Alvaro Obregón decidió no reanudar los pagos hasta no obtener el reconocimiento diplomático de Estados Unidos de Norteamérica, lo que se logró hasta agosto de 1923. La reanudación del pago de la deuda externa se hizo ese mismo año con una porción considerable del Presupuesto (73'875,261.11). ⁴²

Al hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda el Ing. Alberto J. Pani (26 de septiembre de 1923), encontró un déficit de \$41 millones originado por las frecuentes dádivas, los empleos supernumerarios y las comisiones especiales que prodigó Adolfo de la Huerta, comprometiendo para ello las futuras recaudaciones. El 10 de octubre de ese mismo año el gobierno redujo en un 10% todos los sueldos oficiales.

En 1924, el Ing. Pani organizó las finanzas y logró presupuestos con superávit que persistió hasta 1930.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1920

Hay una pequeña disminución en la asignación del Ramo de Guerra, así como un aumento en el de Hacienda, hay aumentos en las asignaciones de Industria y Procuraduría y pequeños en las de Universidades y Salubridad...

En este Presupuesto se consideraron hasta el día último de noviembre, los mismos sueldos y emolumentos anteriores para los Diputados y Senadores, así como para el Presidente de la República, pero a partir del 1o. de diciembre las asignaciones respectivas eran aumentadas a \$33.30 diarios para los primeros y \$200.00 diarios para el Presidente.

Para este año volvió a expedirse el Presupuesto por Decreto y en uso de las facultades extraordinarias que en el ramo de Hacienda estaba investido el Presidente Carranza, y fue como sigue sin hacer mención a los ingresos:

PRESUPUESTO *

Poder Legislativo	\$	3'881,315.60
Poder Ejecutivo		1'087,970.68
Poder Judicial		2'201,966.00
Secretaría de Gobernación		1'882,584.50
Secretaría de Relaciones		4'570,539.00
Secretaría de Hacienda		25'833,617.70
Secretaría de Guerra y Marina		113'073,952.99
Secretaría de Agricultura		5'112,747.32
Srta. de Comunicaciones y Obras Públicas		23'311,858.13
Secretaría de Industria		3'874,318.75
Departamento Universitario y Bellas Artes		2'218,165.75
Departamento de Salubridad		2'116,981.00
Departamento de Aprovisionamientos		995,535.30
Depto. de Establecimientos Fabriles		19'424,358.54
Departamento de Contraloría		2'592,151.50
Procuraduría General		1'072,055.50

TOTAL:	\$	213'250,118.26

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3 de enero, México, 1920.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1921

En mayo de 1920, fue derrocado el C. Venustiano Carranza y nombrado Presidente Interino el C. Adolfo de la Huerta quien convocó a elecciones, resultando electo el General Alvaro Obregón quien tomó posesión del cargo el 1 de diciembre de 1920.

Los presupuestos para 1921 se habían enviado oportunamente a la Cámara de Diputados pero ésta no había aprobado sino las asignaciones del Poder Legislativo, por lo que el presidente Obregón no quiso publicarlo en partes y a fines de enero de 1921 publicó por Decreto haciendo uso de las facultades extraordinarias de que se hallaba investido en el Ramo de Hacienda. No se presentó estimación de ingresos.

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$	5.001,408.50
Ejecutivo		1.188,410.80
Judicial		2.560,922.00
Gobernación		4.903,056.75
Relaciones Exteriores		5.596,875.50
Hacienda y Crédito Público		25.409,648.50
Guerra y Marina		134.161,545.56
Agricultura y Fomento		5.329,097.50
Comunicaciones y Obras Públicas		26.257,574.33
Industria, Comercio y Trabajo		4.533,144.50
Departamento Universitario y de Bellas Artes		9.802,770.00
Departamento de Salubridad Pública	2.564,972.50	Aprovisionamientos
Generales		466,225.00
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares		18.679,271.85
Contraloría		3.049,881.50
Procuraduría General de la República		1.298,337.25

Total	\$	250.803,142.04

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1922

En octubre del año anterior, se creó la Secretaría de Educación Pública ⁴³, quedando bajo su jurisdicción la Universidad Nacional.

El Presupuesto del año anterior contenía un artículo transitorio expresando que ese Presupuesto continuaría en vigor en 1921, mientras que no se expidiera uno nuevo.

Por las mismas razones que el año anterior, el 31 de enero de este año y por Decreto del Presidente en uso de las facultades extraordinarias de que se hallaba investido, publicó el Presupuesto. No se presentó la estimación de ingresos.

PRESUPUESTO ⁴⁴

Legislativo	\$6,454,748.32
Ejecutivo	2,436,195.80
Judicial	2,678,142.00
Gobernación	11,671,577.00
Relaciones Exteriores	8,450,895.50
Hacienda y Crédito Público	36,886,846.28
Guerra y Marina	135,589,075.59
Agricultura y Fomento	38,818,155.00
Comunicaciones y Obras Públicas	55,958,457.55
Industria, Comercio y Trabajo	4,764,144.50
Educación Pública	49,826,716.00
Salubridad Pública	3,692,782.05
Aprovechamientos Generales	446,225.00
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	20,920,854.09
Contraloría	4,337,796.50
Procuraduría General de la República	1,325,997.25

TOTAL	\$ 383,658,608.43

⁴³ Diario Oficial de la Federación de octubre de 1921

⁴⁴ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1o. de enero, México 1922.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1923

En este año se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda el Ing. Alberto J. Pani, que era Secretario de Relaciones Exteriores, de inmediato se llevó a cabo un estudio de la situación financiera, teniendo como consecuencia las siguientes medidas: cese de funcionarios y empleados supernumerarios y considerados especiales.

Reducción de 10% en los sueldos y haberes del personal de planta y miembros del Ejército. Estas medidas producen una economía mensual de \$1,500,000 El servicio de la deuda pública fue reanudado en este mismo año. La estimación de los ingresos fue de \$283'800,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$6,983,990.50
Ejecutivo	1,627,388.58
Judicial	2,785,113.60
Gobernación	10,904,986.00
Relaciones Exteriores	6,538,195.00
Hacienda y Crédito Público	19,462,505.50
Guerra y Marina	113,305,332.53
Agricultura y Fomento	21,238,941.50
Comunicaciones y Obras Públicas	41,510,176.83
Industria, Comercio y Trabajo	5,742,444.50
Educación Pública	52,362,913.50
Salubridad Pública	3,705,214.50
Aprovisionamientos Generales	350,557.50
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	13,170,859.18
Contraloría	4,716,722.00
Procuraduría General de la República	1,161,792.50
Deuda Pública	41,470,000.00
Estadística Nacional	960,857.50

TOTAL	\$ 347,997,991.22

* Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2 de enero, México 1923.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1924

El Presupuesto de Egresos fue publicado por decreto del Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias de que esta investido.

La estimación de los ingresos fue de \$290'273,000.00

PRESUPUESTO

Legislativo	6.723,556.70
Ejecutivo	1.580,230.08
Judicial	2.560,005.00
Gobernación	7.528,097.00
Relaciones Exteriores	5.438,986.00
Hacienda y Crédito Público	18.265,307.00
Guerra y Marina	97.752,974.49
Agricultura y Fomento	10.739,436.00
Comunicaciones y Obras Públicas	26.792,324.80
Industria, Comercio y Trabajo	4.157,940.00
Educación Pública	25.523,347.60
Salubridad Pública	2.796,847.70
Aprovisionamientos Generales	280,515.50
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	9.493,724.00
Contraloría	3.998,445.00
Estadística Nacional	931,364.00
Procuraduría General	1.044,110.20
Deuda Pública	72.375,261.11

TOTAL	\$ 297.982.472.18

GENERAL PLUTARCO ELIAS CALLES

1924 - 1928

Al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 10. de Diciembre de 1924, el General Calles ratificó como Secretario de Hacienda al Ing. Alberto J. Pani.

Su tarea de saneamiento financiero consistió en reducir los sueldos en todas las Secretarías, suprimir varios departamentos en la propia Secretaría de Hacienda, reformar los métodos de contabilidad nacional y presupuestos e imponer drásticas reducciones económicas en todas las oficinas del gobierno, cancelar los subsidios y las partidas que se dedicaban a sostener las asociaciones culturales, civiles y de beneficencia, reducir las compras de importación, diversificar las fuentes de ingreso federal mediante la creación del Impuesto Sobre la Renta.

La reorganización bancaria fue uno de los primeros logros que las medidas financieras de Pani, que ponían en práctica la legislación bancaria de enero de 1925. La nueva ley establecía la creación de un Banco Unico de Emisión, que más tarde sería el Banco de México, S. A., inaugurado el 10. de septiembre de 1925. Este banco estaba facultado para realizar las siguientes funciones: 1.- Emitir billetes 2.- Regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés 3.- Redescantar documentos de carácter específicamente mercantil 4.- Hacerse cargo del servicio de Tesorería del Gobierno, 5.- En general, con las limitaciones de la ley respectiva, efectuar las operaciones bancarias que competen a los bancos." ⁴⁹

Para fines de 1925, se había logrado un superavit de 21 millones de pesos, sin embargo, ésta situación de bonanza no duró mucho tiempo, porque las finanzas dependían en gran medida de los impuestos del petróleo y cuando en 1926 se conjugaron factores como la competencia comercial de Venezuela y Colombia y la sobreproducción en los Estados Unidos, la política nacionalista de México provocó la caída del petróleo; en consecuencia la economía mexicana entró en una crisis de la que no se recuperaría completamente, sino hasta la época de la Segunda Guerra Mundial.

⁴⁹ Enrique Krauze, *La Reconstrucción Económica*, Editorial el Colegio de México, Colección Historia de la Revolución mexicana, 1977, Pág. 39.

Esta crisis se acentuó por la caída del precio de la plata, otra producción minera, que junto con el petróleo constituyeran las principales fuentes de la riqueza nacional.

"El Presidente Calles, redujo el gasto militar del 30 al 25 % del total del presupuesto del Gobierno. En 1925 se reformó la Ley del Ingreso para establecer 7 cédulas impositivas al comercio, la industria, las explotaciones agrícolas, la colocación de dinero (valores, créditos, depósitos y cauciones), la participación en concesiones del Poder Público, (el petróleo) y el trabajo (sueldos y salarios), al ejercicio de profesiones y a otras actividades lucrativas." ²⁰

Al concluir la gestión Presidencial del General Calles, existía un superavit de \$16 millones. ²¹

²⁰ Enciclopedia de México, Ob. Cit., Tomo II México, 1978, Pág. 242.

²¹ México a través de los informes Presidenciales. La Hacienda Pública. Tomo IV, Bold II, Editorial Secretaría de la Presidencia, México 1976, Pág. 439.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1925

Al iniciarse en este año la administración del General Plutarco Elías Calles, se presentó a la Cámara de Diputados el siguiente Presupuesto .

En este mismo año se suprimió el Departamento de Aprovisionamientos Generales, dejando a cada Dependencia que hiciera sus adquisiciones por separado, con la intervención del Departamento de la Contraloría.

La estimación de los ingresos fue de \$290'377,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	8.472,629.75
Ejecutivo	1.384,759.50
Judicial	3.129,458.00
Gobernación	3.440,295.00
Relaciones Exteriores	5.495,985.00
Hacienda y Crédito Público	22.757,012.35
Guerra y Marina	83.508.352.95
Agricultura y Fomento	10.235,405.00
Comunicaciones y Obras Públicas	25.987,292.00
Industria Comercio y Trabajo	4.992,200.00
Educación Pública	21.363,486.05
Salubridad Pública	3.466,759.20
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	8.998.892.50
Contraloría	2.609,750.00
Estadística Nacional	876,957.50
Procuraduría General de la Nación	974,759.50
Deuda Pública	84.169,672.95

TOTAL	\$ 291.863.667.25

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1926

Se hace notar que no hay memoria de este año y los datos del ejercicio son los de la cuenta formulada por la Contraloría.

En el ejercicio fiscal, se consideró que los ingresos de la Federación, no podrían ser menores de los del año anterior.

La estimación de los ingresos fue de \$336'700,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 10,952,201.00
Judicial	4,176,238.00
Ejecutivo	1,677,155.75
Gobernación	3,731,602.50
Relaciones Exteriores	5,936,392.50
Hacienda y Crédito Público	23,603,499.85
Guerra y Marina	78,950,188.20
Agricultura y Fomento	15,292,929.00
Comunicaciones y Obras Públicas	38,522,696.00
Industria, Comercio y Trabajo	6,172,100.00
Educación Pública	25,930,108.25
Salubridad Pública	5,107,589.20
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	16,052,534.69
Contraloría	3,090,750.00
Estadística Nacional	955,415.00
Procuraduría General	1,052,255.00
Deuda Pública	63,201,690.00
TOTAL	\$ 304,405,344.94

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1927

En este Presupuesto no se consideraron aumentos a los impuestos, por lo que hubo una disminución de los ingresos que se inició desde el año anterior. Aunado a lo anterior el conflicto religioso que prevalecía en todo el país. La estimación de los ingresos fue de \$334'342,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 9,408,835.00
Judicial	3,802,210.00
Ejecutivo	1,682,957.50
Gobernación	3,350,741.00
Relaciones Exteriores	6,155,037.50
Hacienda y Crédito Público	25,474,253.00
Guerra y Marina	75,050,000.00
Agricultura y Fomento	34,527,375.00
Comunicaciones y Obras Públicas	38,445,059.50
Industria, Comercio y Trabajo	6,013,130.00
Educación Pública	26,329,211.75
Salubridad Pública	8,403,547.50
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	14,935,507.50
Contraloría	3,093,382.50
Estadística Nacional	993,207.50
Procuraduría	1,188,795.00
Deuda Pública	59,867,258.65
TOTAL	\$ 318,720,508.90

EL MAXIMATO 1928-1934

El período comprendido entre 1928 y 1934 se denomina "maximato", en virtud de que la política mexicana estuvo dirigida por el "hombre fuerte" en que se convirtió Plutarco Elías Calles después de la muerte del último caudillo Alvaro Obregón. El General Calles quedó entonces como el "Jefe Máximo" y continuó la obra de reconstrucción nacional que, a pesar de la presencia de Obregón en la política, había iniciado por su cuenta en el cuatrienio que le tocó presidir.

Es obvio que Calles no podía ya ocupar la presidencia en el período inmediato posterior al suyo y tampoco había de hacer uso después de la reforma constitucional que permitía la reelección no sucesiva establecida a fin de que Obregón volviera a la presidencia (esta reforma fue derogada en abril de 1933).

En este período de seis años que constituyó el "maximato" hubo tres gobernantes sucesivamente: el primero Emilio Portes Gil, fue nombrado Presidente interino a falta del presidente electo que debía suceder a Calles en diciembre de 1928; el segundo Pascual Ortiz Rubio, Presidente Constitucional para el período 1930-1934, renunció dos años después de tomar posesión y fue sustituido por Abelardo Rodríguez, el tercero de los presidentes del "maximato", quien ocupó el cargo de 1932 a 1934.

Durante el maximato, la política mexicana se caracterizó por una dualidad de poderes mucho más marcada que en el sexenio anterior, cuando Obregón siguió participando en la escena política aunque Calles fuera el presidente. En el período 1928-1934, la influencia de Calles sobre el presidente en turno fue decisiva y casi pudiera considerarse como la prolongación de su mandato anterior e incluso con mayor libertad de acción ya sin la sombra del "último caudillo".

Con base en estas circunstancias, los Presupuestos correspondientes a este período lo abordaré de una manera global, aunque respetando siempre el orden cronológico.

En lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este sexenio los secretarios fueron:

Luis Montes de Oca:	del 30 de noviembre de 1928 al 20 de enero de 1932.
Rafael Mancera:	del 21 de enero de 1932 al 16 de febrero de 1932.
Alberto J. Pani:	del 16 de febrero de 1932 al 28 de septiembre de 1933.
Plutarco Elías Calles:	del 29 de septiembre al 29 de diciembre de 1933.
Martin R. Gómez:	del 30 de diciembre de 1933 al 30 de noviembre de 1934.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1928

El señor Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda, organizó el Departamento de Presupuesto con objeto de hacer un estudio técnico de los Presupuestos, generalizar las cuotas y los empleos a una sola tarifa y expedir el reglamento para la ejecución del Presupuesto.

No obstante lo anterior, en el presente Presupuesto no se habla de estimación de ingresos.

PRESUPUESTO "

Legislativo	6.138,107.00
Ejecutivo	1.561,061.90
Judicial	3.390,153.00
Gobernación	3.095,240.56
Relaciones Exteriores	6.704,745.80
Hacienda y Crédito Público	26.235,958.74
Guerra y Marina	84.523,505.44
Agricultura y Fomento	31.548,629.70
Comunicaciones y Obras Públicas	36.297,226.60
Industria, Comercio y Trabajo	6.399,223.00
Educación Pública	27.014,693.80
Salubridad Pública	7.505,278.80
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	13.091,754.78
Contraloría	2.997,562.00
Estadística Nacional	980,000.00
Procuraduría General de la República	1.134,628.00
Deuda Pública	32,500,000.00
TOTAL	\$ 291,117,769.12

LIC. EMILIO PORTES GIL
1928-1930

El licenciado Emilio Portes Gil tomó posesión como presidente de la República el 30 de noviembre de 1928, en calidad de provisional pues a raíz de la muerte del Presidente electo Alvaro Obregón, el H. Congreso de la Unión lo designó para ocupar ese alto cargo.

Al hacerse cargo del Poder Ejecutivo, nombró como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Licenciado Luis Montes de Oca, cargo que le fue ratificado.

Durante el gobierno se otorgó la autonomía a la Universidad Nacional de México.

Propugnó por una política en que de forma progresiva fuera creciendo el intervencionismo estatal, a fin de regular las relaciones entre los diferentes factores de la producción, lo cual no significaría atentar contra la empresa privada, considerando así que se evitarían los monopolios y se devolvería a la Nación los recursos naturales que aún permanecían en manos de extranjeros, mediante el fomento a la inversión nacional en la industria extractiva y la creación de una industria metalúrgica mexicana.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1929

La Ley Orgánica del Presupuesto regularizó y controló el ejercicio del mismo y el Departamento de Contraloría, con el más amplio apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilaba los gastos.

La estimación de los ingresos fue de \$288'429,600.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	6.402,976.00
Ejecutivo	1.370,982.25
Judicial	3.744,892.50
Gobernación	2.601,814.70
Relaciones Exteriores	6.507,662.95
Hacienda y Crédito Público	27.640,486.20
Guerra y Marina	84.307,612.20
Agricultura y Fomento	23.297,253.85
Comunicaciones y Obras Públicas	37.106,785.38
Industria, Comercio y Trabajo	6.087,312.95
Educación Pública	27.934,909.20
Salubridad Pública	7.101,488.75
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	13.439,608.09
Contraloría	3.136,733.75
Estadística Nacional	2.515,706.25
Procuraduría General	1.177,167.70
Deuda Pública	34.000,000.00

TOTAL	\$ 288.373,392.22

**INGENERO PASCUAL ORTIZ RUBIO
1930-1932**

Se hizo cargo del Poder Ejecutivo Federal, el 5 de febrero de 1930, en su carácter de Presidente Constitucional, ratificando como Secretario de Hacienda y Crédito Público al señor Luis Montes de Oca.

A consecuencia de la crisis económica de Estados Unidos, el gobierno redujo en 60 millones de pesos su Presupuesto a la par que bajaban sueldos y gastos en todas las dependencias oficiales; el valor de la producción minera bajó de 373 millones de pesos en 1929 a 285 millones de pesos en 1930, 207 millones en 1931 y 145 millones en 1932; descendió el valor de la plata y se volvió incoasteable la explotación del cobre, la producción del petróleo se desplomó en 193 millones de barriles en 1921 a 33 millones en 1931.

Para contrarrestar esta situación se adoptaron medidas de variasíndoles: se dio poder liberatorio a la plata y se prohibió la exportación de oro amonedado; se modificó la organización del Banco de México para que pudiera ejercer su función emisora; se creó la nueva empresa de los Ferrocarriles Nacionales, con una participación estatal del 65%, se formó la Comisión Investigadora de las condiciones de la industria petrolera; se fundaron los bancos del Trabajo y el Nacional de Crédito Agrícola.

En el ramo de Hacienda se logró cancelar en 211.007,944 millones de dólares de intereses de la deuda externa, acumulados desde 1914 (convenio del 25 de julio de 1930) y el saldo de 274.669,277 millones de dólares se pagarán a 45 años, a partir de 1936 y con el 50% de recargos. "

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1930

Aún cuando los ingresos efectivos no superaron a la estimación, la vigilancia constante del ejercicio del Presupuesto, así como las economías realizadas en muchas partidas no ejercidas en su totalidad, permitieron que el Ejecutivo solicitara ampliaciones para intensificar principalmente la construcción de caminos y las obras de irrigación.

La estimación de los ingresos fue de \$293'206.950.00

Para este año se hizo una estimación de Ingresos de \$293'206,950 y el Ejecutivo presentó un proyecto por \$293'092,483.92 dejando una reserva de \$ 114,466.08 pero la Cámara aumentó algunas asignaciones y lo aprobó en la forma siguiente:

PRESUPUESTO*

Egresos:	
Poder Legislativo	\$ 6.524.833.00
Ejecutivo	1.299.847.25
Judicial	6.699.437.40
Secretaría de Gobernación	3.282.270.45
Secretaría de Relaciones	6.408.495.45
Secretaría de Hacienda	26.653.495.04
Guerra	79.075.003.63
de Agricultura	22.595.608.95
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	44.353.350.00
Secretaría de Industria	6.770.247.45
Secretaría de Educación	33.221.721.70
Departamento de Salubridad	8.882.576.25
Departamento de Establecimientos Fabriles	13.596.122.80
Departamento de Contraloría	3.274.868.75
Departamento de Estadística	3.773.934.75
Procuraduría General	1.335.484.95
Deuda Pública	26.026.490.00

TOTAL	\$ 293.773.787.92

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1931

A pesar que el Presupuesto de este año fue mayor que el año anterior, se hizo una reducción de los sueldos en una escala de 10, 12 y 15% según las categorías, excluyendo los sueldos menores de \$3.00 m.n.

La estimación de los ingresos fue de \$300'000.000.00

:

PRESUPUESTO *

Egresos:	
Poder Legislativo	\$ 4,935,349.50
Ejecutivo	2,046,571.88
Judicial	3,831,996.08
Secretaría de Gobernación	2,741,531.03
Secretaría de Relaciones	5,981,675.07
Secretaría de Hacienda	31,152,436.06
Guerra	69,825,362.67
Agricultura	22,940,709.88
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	47,385,826.77
Secretaría de Industria	6,116,977.24
Secretaría de Educación	35,200,000.00
Departamento de Salubridad	8,561,935.27
Departamento de Establecimientos Fabriles	11,330,954.73
Departamento de Contraloría	3,490,712.66
Departamento de Estadística	2,491,906.68
Procuraduría General	1,456,534.95
Deuda Pública	40,000,000.00

TOTAL	\$ 299,773,787.92

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1932

En este año, los ingresos se calcularon con una reducción de 30% sobre la estimación del año anterior, esto fue debido al periodo de la mayor crisis mundial reflejada en este mismo año y comparado con el presupuesto de 1920 significa un retorno en la marcha financiera del país.

El impuesto a metales y compuestos metálicos que se estimó en \$ 6'000,000, se destinó totalmente a la constitución de la reserva monetaria, la estimación de los ingresos fue de \$ 213'074,225

PRESUPUESTO **

Legislativo	4.385,768.70
Ejecutivo	1.487,255.82
Judicial	2.739,575.00
Gobernación	2.124,673.04
Relaciones Exteriores	4.703,338.96
Hacienda y Crédito Público	28.069,703.24
Guerra y Marina	54.617,951.99
Agricultura y Fomento	15.798,439.12
Comunicaciones y Obras Públicas	32.222,309.41
Industria, Comercio y Trabajo	4.524,852.17
Educación Pública	28.822,103.36
Salubridad Pública	6.444,703.56
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	6.135,934.12
Contraloría de la Federación	2.662,020.84
Estadística Nacional	1.749,986.20
Procuraduría General de la República	1.183,865.56
Deuda Pública	17.545,000.00

TOTAL	\$ 215.217,481.90

GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ
1932-1934

Al renunciar el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, el H. Congreso de la Unión designó al General Abelardo L. Rodríguez como Presidente sustituto tomando posesión del Poder Ejecutivo Federal el 3 de septiembre de 1932, ratificó como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Ing. Alberto J. Panf, a quien sucedieron en ese cargo los generales Plutarco Elías Calles y Marte R. Gómez.

Al asumir la Presidencia, la Nación padecía una grave recesión económica, reflejo de la mundial, y la moneda mexicana perdía senciblemente su valor adquisitivo. El oro llegó a tener un valor de 300% superior al de la plata. Fundó la Nacional Financiera y la empresa estatal Petróleos de México (PETROMEX), con la que el gobierno pretendía neutralizar el control de las empresas petroleras extranjeras.

El 29 de abril de 1933 fue reformado nuevamente el artículo 83 de la Constitución para prohibir que, ningún Presidente de la República electo popularmente o interino, provisional o sustituto ocupara por segunda vez la Presidencia.

El 1o. de septiembre de 1934, el General Rodríguez informaba a la Nación:

"En 1933 se contuvo la caída de los ingresos que venía ocurriendo ininterrumpidamente desde 1929 y se logró una recaudación de 223 millones de pesos. El Presupuesto del año en curso es superior en 22 millones de pesos a la recaudación del año anterior y a pesar de ello los ingresos superaron a las estimaciones y han permitido cubrir pasivos de años anteriores y despejar de este modo, hasta donde ha sido posible, la ruta de la próxima administración." ⁴¹

⁴¹ México a Través de los Informes Presidenciales. La Hacienda Pública. Tomo 4 Vol. 2, Secretaría de la Presidencia. México 1976., Pág. 504.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1933

La situación general de este año mejoró notablemente respecto del anterior. Los ingresos superaron a lo previsto y permitieron al Ejecutivo hacer ampliaciones a mediados del año en diversas partidas; además de que, fueron suprimidos los departamentos de Contraloría y el de Estadística, creándose en cambio el Departamento de Trabajo. La estimación de los ingresos fue de \$215'050.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	5.256,355.63
Ejecutivo	1.494,905.20
Judicial	2.859,303.56
Gobernación	2.442,576.60
Relaciones Exteriores	4.257,240.82
Hacienda y Crédito Público	24,936,388.47
Guerra y Marina	55,286,900.13
Agricultura y Fomento	13,145,844.84
Comunicaciones y Obras Públicas	26,131,773.69
Economía	5,058,067.60
Educación Pública	31,627,289.34
Salubridad Pública	6,532,487.46
Fabriles	6,000,000.00
Trabajo	900,664.72
Procuraduría	1,170,998.24
Deuda Pública	28,440,941.00
TOTAL	\$ 215,541,737.300

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1934

En este año se creó el Departamento Agrario, como consecuencia de las reformas en materia de organización agraria, asumiendo las atribuciones que tenía la Comisión Nacional Agraria.

Pasando la crisis económica mundial, la situación financiera del Gobierno Mexicano mejoró un poco y pudo volver a ejercer un Presupuesto en el que aparecía una reserva de \$2.667,031.97
La estimación de los ingresos fue de \$245'000,000.00

PRESUPUESTO ⁶¹

Legislativo	4,951,684.76
Ejecutivo	1,999,615.32
Judicial	3,000,000.00
Gobernación	2,749,568.69
Relaciones Exteriores	4,499,999.42
Hacienda y Crédito Público	27,633,894.19
Guerra y Marina	55,050,000.00
Agricultura y fomento	14,670,512.04
Comunicaciones y Obras Públicas	30,591,565.42
Economía	5,749,954.88
Educación Pública	31,219,183.28
Salubridad Pública	7,499,945.81
Fabriles	5,988,000.00
Trabajo	1,202,363.20
Procuraduría	1,199,941.76
Departamento Agrario	4,252,160.64
Deuda Pública	40,474,578.62

T O T A L	\$ 242,732,968.03

GENERAL LAZARO CARDENAS DEL RIO 1934 - 1940

Tomó posesión del Poder Ejecutivo el 1o. de diciembre de 1934, nombrando como Secretario de Hacienda y Crédito Público a Narciso Bassols quien fue sustituido por Eduardo Juárez el 19 de junio de 1935.

Para llevar a cabo la reconstrucción económica, Cárdenas creó una amplia red de instituciones de leyes que involucraban a varias Secretarías encargadas de proporcionar apoyo financiero, técnico, educativo, médico y recreativo.

La intensa actividad agraria fue un factor determinante en el crecimiento de la economía nacional que habría de manifestarse a partir de 1940, la revolución económica dió comienzo en las postrimerías del cardenismo, no obstante que la política del gasto público se orientó hacia el ámbito social, al final se vió que la reforma social no había dañado el capitalismo, sino que, al contrario, sentó las bases para el crecimiento económico que habría de acelerarse en el período siguiente. Hacia finales de su régimen se hizo notoria la existencia de una estructura económica en la que intervenían un sector público y un sector privado, el primero que atendía de forma preferente a los servicios públicos y a la ampliación de la infraestructura y el segundo que se encargaba del desarrollo industrial y de la agricultura de exportación; esto significaba que México se iniciaba en el modelo de economía mixta.

En este sexenio no se dio gran importancia al pago de la deuda pública, de manera que mantuvo las partidas por este concepto debajo del 10% del Presupuesto total establecido; en 1938 las redujo al 5.6%, pero al año siguiente fueron aumentadas a 14.5% debido a compromisos contraídos a causa de la expropiación petrolera.

En 1933 la expropiación petrolera provocó una devaluación del peso, pues pasó de cinco a seis pesos por dólar, y dió comienzo un proceso inflacionario que se iría acelerando en los posteriores regímenes.

Durante el cardenismo, la producción fue orientada hacia el mercado interno pues a medida en que el país se modernizaba aumentaban los requerimientos del consumo interno como fue el caso de los productos petroleros y a su vez el encarecimiento de los artículos de importación inclinó al consumo de los productos nacionales.

La minería y el petróleo se vieron afectados por la reducción de las compras estadounidenses de plata y el boicot a la industria petrolera mexicana, aún así, para 1940 el oro y la plata representaban el 62% de las exportaciones.

El sexenio cardenista se distinguió por ser la minería la más importante de las exportaciones superando a las de finales del porfiriato.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1935

En este año se creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca. Figura en renglón separado en este Presupuesto el crédito agrícola, por considerar que no cabe incluir sus dotaciones en ningún Ramo, fue creado este crédito para dar cumplimiento a la parte relativa al Plan Sexenal, anunciado por el General Lázaro Cárdenas al hacerse cargo de la Presidencia de la República. La estimación de los ingresos fue de \$275'800,000

PRESUPUESTO "

Legislativo	5,243,094.76
Presidencia de la República	1,420,038.14
Justicia	3,150,000.00
Gobernación	2,902,934.14
Relaciones Exteriores	4,239,358.00
Hacienda y Crédito Público	28,519,920.00
Guerra y Marina	62,000,000.00
Agricultura y Fomento	14,442,867.00
Comunicaciones y Obras Públicas	32,000,000.00
Economía	5,750,000.00
Educación Pública	44,550,000.00
Salubridad Pública	10,480,000.00
Trabajo	1,400,000.00
Departamento Agrario	5,500,000.00
Forestal	1,460,000.00
Procuraduría	1,225,000.00
Crédito Agrícola	20,000,000.00
Deuda Pública	31,511,787.96

TOTAL	\$ 275,795,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1936

En este año se dio especial atención a la construcción de presas y carreteras por todos los ámbitos del país, así como gran cantidad de escuelas.

Se crearon dos nuevas dependencias, el Departamento de Asuntos Indígenas y el de Educación Física, con objeto de atender mejor estos servicios.

El Ramo que aparece con el título de Inversiones, abarca el Crédito Agrícola, mas las nuevas asignaturas para trabajos mineros por cuenta del Estado.
La estimación de los ingresos fue de \$286.000.000.00

PRESUPUESTO "

Poder Legislativo	5,999,679.85
Presidencia de la República	1,500,000.00
Poder Judicial	4,101,920.00
Gobernación	4,022,000.00
Relaciones Exteriores	4,800,000.00
Hacienda y Crédito Público	28,000,000.00
Guerra y Marina	69,542,614.59
Agricultura y Fomento	14,862,056.00
Comunicaciones y Obras Públicas	35,683,725.65
Economía	6,500,000.00
Educación Pública	48,591,680.00
Salubridad Pública	12,940,000.00
Departamento de Trabajo	1,555,668.00
Departamento Agrario	7,857,416.00
Departamento Forestal	2,300,000.00
Procuraduría	1,287,094.00
Asuntos Indígenas	400,000.00
Educación Física	250,000.00
Inversiones	20,425,000.00
Deuda Pública	16,579,931.06

TOTAL	\$ 287,198,785.55

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1937

Este año se creó el Departamento de Publicaciones, con objeto de coordinar la labor de publicidad y de propaganda que realiza el Gobierno.

El Congreso dejó facultades al Ejecutivo para modificar según las condiciones del Erario los Ramos de Gobernación y Deuda Pública, así como para aprovechar las economías caídas por sueldos y haberes del Ramo de Guerra, para ampliar y adicionar las dotaciones del mismo Ramo. La situación económica del año fué bastante buena y permitió la vista de los ingresos, hacer ampliaciones hasta elevar el Presupuesto a un monto de \$457'900,432.72

Después de aprobado el Presupuesto, se creó por acuerdo del Ejecutivo, el Departamento de Asistencia Social Infantil, tomando partidas de Salubridad y con la cooperación de la Beneficiencia Pública.

Estimación de Ingresos: \$ 331'000,000.00

PRESUPUESTO **

Egresos:	
Poder Legislativo	5'982,328.90
Presidencia	1'500,000.00
Poder Judicial	4'051,920.00
Secretaría de Gobernación	4'050,000.00
Secretaría de Relaciones	4'695,802.00
Secretaría de Hacienda	29'410,000.00
Secretaría de Guerra	80'285,165.21
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	36'150,000.00
Secretaría de Agricultura	15'510,346.67
Secretaría de Economía	6'600,000.00
Secretaría de Educación	59'363,944.00
Departamento de Salubridad	14'870,000.00
Departamento del Trabajo	1'625,000.00
Departamento Agrario	8'833,080.00
Departamento Forestal	2'650,000.00
Procuraduría General	1'287,094.00
Departamento de Asuntos Indígenas	400,000.00
Departamento de Educación Física	1'015,000.00
Departamento de Publicaciones	100,000.00
Inversiones	20'000,000.00
Deuda Pública	34'846,008.04
	<hr/>
S U M A S	\$ 333'225,688.82

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1938

En este año, se cambiaron las denominaciones de la Secretaría de Guerra, por el de Secretaría de la Defensa Nacional y el del Departamento de Publicaciones por el de Departamento de Prensa y Publicidad.

Se suprimió el Departamento de Asistencia Social Infantil, creando en su lugar la Secretaría de Asistencia Pública que abarcó las funciones del citado Departamento y de la Beneficencia Pública.

La estimación de los ingresos fue de \$430'686,000

PRESUPUESTO *

Poder Legislativo	5.689,870.10
Presidencia	1.500,000.00
Poder Judicial	4.075,000.00
Secretaría de Gobernación	6.920,000.00
Relaciones	4.350,000.00
Hacienda	29.000,000.00
Secretaría de la Defensa Nacional (Guerra)	84.400,000.00
Secretaría de Agricultura	37.935,000.00
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	73.100,000.00
Secretaría de Economía	8.360,000.00
Secretaría de Educación	67.260,000.00
Secretaría de la Asistencia Pública	17.775,000.00
Departamento de Salubridad	13.900,000.00
Agrario	9.705,000.00
Forestal	3.200,000.00
Departamento de Asuntos Indígenas	2.500,000.00
Departamento de Educación Física	1.100,000.00
Departamento de Prensa y Publicidad	2.400,000.00
Departamento del Trabajo	1.960,000.00
Ferrocarriles Nacionales	120,000.00
Procuraduría	1.260,000.00
Inversiones	23.000,000.00
Deuda Pública	31.600,000.00

TOTAL	\$ 431.109,870.10

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1939

En este año se hicieron aumentos de sueldos a todos los empleados del Gobierno que ganaran menos de \$86.00 mensuales, dejando éste como sueldo mínimo.
La estimación de los ingresos fue de \$445'400,000.00

PRESUPUESTO *

Poder Legislativo	\$ 8.633,594.94
Presidencia de la República	1.657,208.96
Poder Judicial	4.078,854.06
Gobernación	7.007,187.85
Relaciones	4.241,146.14
Hacienda	88.874.133.88
Defensa Nacional	91.709,394.05
Agricultura	43.561,890.83
Comunicaciones	58.553,876.37
Economía	33.333,030.52
Educación	67.037,263.23
Asistencia Pública	18.748,109.03
Salubridad	15.689,486.66
Agrario	9.625,783.66
Forestal	5.214,480.62
Asuntos Indígenas	2.885,519.09
Educación Física	1.182,137.57
Prensa y Publicidad	2.979,480.78
Trabajo	2.106,868.33
Procuraduría	1.285,501.13
Inversiones	24.900,801.13
Deuda Pública	78.477,466.08

TOTAL	\$ 570,892,214.91

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1940

En este año se creó el Departamento de Marina, separado de la Defensa Nacional. Se suprimieron los Departamentos de Caza y Pesca, Forestal, el de Prensa y Publicidad y de Educación Física.

Al concluir el período presidencial del General Cárdenas, la deuda externa ascendía a \$633,678,649.34 dolares.

La estimación de los ingresos fue de \$448'769,299

PRESUPUESTO *

Poder Legislativo	\$ 10,397,792.24
Presidencia de la República	1,756,173.37
Poder Judicial	6,668,956.76
Gobernación	6,118,024.73
Relaciones	3,800,103.86
Hacienda	81,528,676.42
Defensa Nacional	100,847,315.54
Agricultura	39,853,453.60
Comunicaciones	61,155,498.15
Economía	40,907,517.62
Educación	74,952,145.32
Asistencia Pública	22,305,475.77
Salubridad	16,218,756.65
Agrario	8,674,297.61
Asuntos Indígenas	2,958,801.43
Trabajo	2,262,522.73
Marina	17,473,150.00
Procuraduría	1,347,529.17
Inversiones	21,683,321.45
Deuda Pública	82,908,862.17

TOTAL	\$ 603,818,374.66

GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO
1940 - 1946

En tiempos difíciles para el mundo entero, el General Avila Camacho, se hizo cargo del Ejecutivo Federal el 1o. de diciembre de 1940, nombrando Secretario de Hacienda y Crédito Público a Eduardo Suárez quien había ocupado el mismo puesto en el sexenio anterior.

La Segunda Guerra Mundial se había iniciado el 1o. de septiembre de 1939, la economía mexicana se caracterizó en este sexenio por el crecimiento del proceso inflacionario que había dado principio en el régimen anterior. Había además otros factores que contribuyeron a la acentuación del fenómeno inflacionario como eran: las dificultades para ampliar el aparato productivo del país de modo que se pudieran responder a la demanda interna y externa; la llegada de capitales refugiados que se canalizaban al sector financiero; el impacto de la inflación en el extranjero; las prácticas especulativas de comerciantes e industriales y el crecimiento de la demanda interna causado por el aumento demográfico y el mejoramiento del empleo, sin que la producción interna pudiera satisfacer esa demanda dando por resultado un incremento considerable en los precios.

En 1941, se firmó un convenio con Estados Unidos, mediante el cual el gobierno de ese país retiraba su apoyo a las empresas petroleras que se obstinaban en reclamar una suma exorbitante que ascendía a 450 millones de dólares la cantidad a pagar que comprendía sólo los bienes de la superficie y no la reserva petrolera, con lo cual se aceptaba en forma tácita que todo el petróleo del subsuelo mexicano pertenecía a la Nación. En el arreglo de la deuda externa influyó el conflicto bélico mundial, el hecho de que México fuera un país neutral permitió el regreso y la inmigración de capitales.

A pesar de algunas trabas que pusieron los banqueros internacionales, en noviembre de 1942, se celebró un nuevo convenio con Estados Unidos por el cual se reducía la deuda externa de México, cuyo monto total se estimaba en 1930 en 274'669,270 dólares a la suma de 230'631,974 dólares, lo que equivalía a una reducción de un 20% aproximadamente.

El régimen de Avila Camacho se caracterizó en prestar especial atención al fomento de la industria privada. Durante este sexenio el papel del Estado fue significativo como promotor del desarrollo industrial consistiendo este apoyo en los puntos siguientes: 1) proporcionar créditos a los

empresarios que lo requerían, sobre todo en las industrias básicas; 2) crear una amplia infraestructura, para lo cual se empleó el 55% del Presupuesto en transportes y comunicaciones; 3) establecimiento de una política de impuestos bajos y de exenciones fiscales, y, 4) aplicando una política arancelaria que comenzó a atender el proteccionismo.

En su último informe de gobierno, el Presidente Avila Camacho, manifestó lo siguiente: " Por los perjuicios que ocasionaría a la economía del país, no se trata de obligar a las instituciones de crédito a liquidar su cartera o sus inversiones, ni se intenta disminuir el volumen de crédito, sino simplemente a evitar que mediante él, se provoque elevaciones en el medio circulante." "

1910
1911
1912
1913
1914
1915
1916
1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

1910
1911
1912
1913
1914
1915
1916
1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1941

Las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial hicieron que se necesitara elevar en grandes cantidades las asignaciones, especialmente en las Ramas de Hacienda y en Economía, siendo la causa principal las subvenciones y subsidios concedidos para la importación de artículos de primera necesidad que sostuvieron el consumo en el mercado. La estimación de los ingresos fue de \$495'000,000.00

PRESUPUESTO 71

Poder Legislativo	\$ 15,047,689.40
Presidencia	1,788,817.05
Poder Judicial	3,928,402.46
Gobernación	8,557,446.81
Relaciones	5,264,466.64
Hacienda	124,618,637.64
Defensa Nacional	110,229,850.02
Agricultura	22,202,891.51
Comunicaciones	55,942,047.93
Economía	50,478,917.51
Educación	76,722,686.35
Asistencia Pública	24,572,528.27
Marina	20,016,832.25
Trabajo	2,855,929.30
Salubridad	19,693,851.05
Agrario	8,993,053.19
Asuntos Indígenas	3,038,373.34
Procuraduría	1,546,559.44
Inversiones	35,071,039.60
Deuda Pública	91,208,645.67

TOTAL	\$ 681,868,665.43

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1942

En mayo de este año, México entró en la guerra contra el Eje Italo-Germano y Japonés, al lado de los países aliados, por lo que el Presupuesto tuvo aumentos en las Ramas de Defensa Nacional y Gobernación.

La estimación de los ingresos fue de \$556'000,000.00

PRESUPUESTO ⁷²

Poder Legislativo	11,912,299.98
Presidencia	1,956,161.42
Poder Judicial	4,776,893.67
Gobernación	15,803,587.19
Relaciones	5,378,996.11
Hacienda	114,515,969.95
Defensa Nacional	125,392,350.02
Agricultura	18,744,781.70
Comunicaciones	65,185,706.74
Economía	60,826,903.58
Educación	85,662,201.90
Asistencia Pública	29,806,429.86
Marina	28,919,166.22
Trabajo	3,126,909.77
Salubridad	23,491,256.74
Agrario	9,085,160.07
Asuntos Indígenas	2,889,347.34
Procuraduría	1,746,734.52
Inversiones	32,844,669.84
Deuda Pública	194,782,121.37

TOTAL	\$ 836,847,646.99

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1943

Por el mismo estado de guerra hubo un gran incremento en las inversiones y en los negocios en general, lo que permitió que los ingresos aumentaran en mas de 150 millones de pesos, lo que permitió incrementar en proporción igual el Presupuesto de Egresos para este año. La estimación de los ingresos fue de \$710'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 12.035,470.01
Presidencia	2.076,364.56
Judicial	4.765,567.01
Gobernación	12.264,006.48
Relaciones	5.861,362.05
Hacienda	206.705,405.46
Defensa Nacional	153.043.013.00
Agricultura	90.352,168.80
Comunicaciones	95.662,939.07
Economía	47.638,530.79
Educación	94.415,901.87
Asistencia Pública	37.344,106.62
Marina	41.315,096.68
Trabajo	4.005,645.32
Salubridad	25.476,405.11
Agrario	9.461,497.99
Asuntos Indígenas	3.105,776.83
Procuraduría	1.910,317.86
Inversiones	40.250,379.94
Deuda Pública	187.859,493.24

TOTAL	\$ 1,075,539,449.69

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1944

En este año se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad.

Se hicieron ministraciones mensuales a los empleados a causa de la carestía de la vida, primero en proporción del sueldo y luego un aumento a los sueldos por \$30.00 mensuales. La estimación de los ingresos fue de \$1,105'000,000.

PRESUPUESTO *

Legislativo	13.181.295.66
Presidencia	1.610.424.98
Judicial	5.492.580.86
Gobernación	13.429.950.13
Relaciones	7.142.062.00
Hacienda	244.084.563.36
Defensa Nacional	166.415.975.06
Agricultura	18.283.128.25
Comunicaciones	205.475.405.81
Economía	52.820.399.85
Educación	129.720.006.88
Salubridad y Asistencia	68.337.131.12
Marina	46.672.352.45
Trabajo	7.736.078.47
Agrario	10.534.878.39
Asuntos Indígenas	3.698.392.36
Procuraduría	2.256.161.42
Inversiones	67.758.968.91
Deuda Pública	288.684.743.82

TOTAL	\$ 1,453.334.499.78

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1945

A pesar de las circunstancias económicas imperantes en el país, por vez primera el Presupuesto para el ramo de Educación supera al de la Defensa Nacional, beneficiando al tabulador de sueldos del magisterio y dedicando un gran porcentaje a la construcción de escuelas.

Se dió prioridad en el gasto a la irrigación, construcción de caminos, ferrocarriles y los servicios de correos y telecomunicaciones.

La estimación de los ingresos fue de \$1,105'000,000.00 igual al del año anterior.

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$	18,093,902.25
Presidencia		3,728,883.77
Judicial		6,090,704.56
Gobernación		13,126,849.77
Relaciones		7,621,258.74
Hacienda		279,740,305.07
Defensa Nacional		187,274,588.27
Agricultura		158,474,681.14
Comunicaciones		158,996,098.96
Economía		57,370,844.59
Educación		170,035,182.05
Salubridad y Asistencia		77,633,916.70
Marina		47,041,205.80
Trabajo		6,014,958.14
Agrario		11,053,964.41
Asuntos Indígenas		3,860,046.41
Procuraduría		2,492,837.59
Inversiones		77,788,296.78
Deuda Pública		286,365,337.21

TOTAL	\$	1,572,803,862.21

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1946

Este fue el último año de gobierno del Presidente Avila Camacho. Dentro de este Presupuesto se consideraron los aumentos de emergencia de los sueldos hechos el año anterior y además se dió una clasificación definitiva a los empleos para que no hubiera cambio de claves, ya que cada año se complicaba el pago de los sueldos.

La estimación de los ingresos fue de \$ 211'503,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 13'002,210.30
Presidencia	1'687,160.00
Judicial	7'045,043.20
Gobernación	13'388,000.00
Relaciones	7'451,000.00
Hacienda	54'683,000.00
Defensa Nacional	182'100,000.00
Agricultura: Secretaria	33'190,000.00
Irrigación	189'000,000.00
	222'190,000.00
Comunicaciones: Secretaria	9'758,094.48
Obras Públicas	13'096,663.00
Caminos	43'636,358.45
Ferrocarriles	39'041,913.92
Correos	45'690,231.35
Telecomunicaciones	27'907,738.80
	179'131,000.00
Economía	16'000,000.00
Educación	207'900,000.00
alubridad y Asistencia	57'677,000.00
Marina	40'200,000.00
Trabajo	5'151,000.00
Agrario	11'750,000.00
Asuntos Indígenas	4'208,000.00
Procuraduría	2'725,000.00
Inversiones	25'000,000.00
Deuda Pública	152'138,984.40

TOTAL	\$ 1,201'427,397.90

LIC. MIGUEL ALEMÁN VALDEZ
1946 - 1952

El Lic. Alemán Valdez inició su mandato el 10. de diciembre de 1946, nombrando como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Lic. Ramón Beteta.

Al comenzar su período presidencial el país atravesaba por una crítica situación económica causada por la inflación que dió inicio en las postrimerías del cardenismo, por lo tanto el principal objetivo del gobierno alemánista fue controlar sin que afectara el proyecto de fomento a la producción.

Durante los dos primeros años del sexenio continuó la inflación, en tanto aumentaban las importaciones, con el consecuente desequilibrio en la balanza de pagos. En junio de 1949 se fijó la paridad del peso en 8.65 pesos por dólar, a partir de entonces se empezó a notar una mejora en la balanza de pagos gracias a las exportaciones de plata a varios países, a la reducción de las importaciones, ya que el crédito externo comenzó a hacerse efectivo.

"Al iniciarse el período alemánista se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre de 1946 que derogaba a su antecesora de 1939. Resolvía las necesidades de contar con una administración más acorde con el momento que se vivía. Comprendió trece Secretarías y dos Departamentos de Estado; constituía esta ley el eje central de la organización administrativa del alemánismo. Dos nuevas instituciones fueron creadas: Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa."⁷⁷

El sector de la economía al que Alemán prestó atención fue la industria manufacturera, cuya modernización y crecimiento eran objetivos prioritarios de su gobierno, la industria que más creció fue la de alimentos y bebidas como consecuencia del aumento del consumo interno y de las restricciones que se impusieron para la exportación de esta clase de artículos.

Otra rama de la industria manufacturera que registró un considerable incremento fue la de productos químicos, celulosa y papel, la siderúrgica y la de construcción de maquinaria.

Uno de los objetivos del gobierno de Miguel Alemán fue el de tratar de poner fin al tratado comercial establecido en 1941 entre México y Estados Unidos de Norteamérica, el cual había tenido consecuencias negativas para la industria nacional y había contribuido a acelerar el fenómeno inflacionario. La difícil situación por la que atravesaba el país, hizo más emergente la cancelación de este Tratado, fue a fines de 1949 cuando Estados Unidos accedió a su anulación por convenir a sus intereses en el mercado internacional.

El proyecto económico de Alemán pretendía dos grandes realizaciones: la construcción de obras de infraestructura y la inversión en industrias, realizaciones para las que se consideraba recurrir al financiamiento externo, ya que el ahorro interno no era suficiente y no eran muy altos los ingresos del gobierno; por lo tanto, considerando que México estaba al corriente de su deuda externa, el Secretario de Hacienda presentó al Exibank en 1947 una solicitud de crédito por 175 millones de dólares destinados a proyectos industriales y a la construcción de carreteras.

Los créditos que fueron destinados a proyectos concretos sumaron la cantidad de 223 millones de dólares.

⁷⁷ Fernández Santillán José. Política y Administración Pública en México. Editorial UAM, 2a. Edición Colección Ensayos. México 1989, Página 71.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1947

En este año se le dió prioridad a las pequeñas obras de riego que permitieron beneficiar 42,075 hectáreas en todos los estados y territorios de la República.
La estimación de ingresos fue de \$ 1'548,000,000'00

PRESUPUESTO *

Legislativo	13'000,000.00
Presidencia	1'725,000.00
Judicial	7'290,000.00
Gobernación	11'000,000.00
Relaciones	25'645,000.00
Hacienda	68'688,000.00
Defensa	219'582,000.00
Agricultura	39'042,000.00
Comunicaciones	299'600,000.00
Economía	14'520,000.00
Educación	220'853,000.00
Salubridad	104'655,000.00
Marina	59'950,000.00
Trabajo	5'500,000.00
Agrario	12'750,000.00
Recursos Hidráulicos	219'875,000.00
Procuraduría	3'190,000.00
Bienes Nacionales	5'304,000.00
Inversiones	34'000,000.00
Erogaciones adicionales	62'831,000.00
Deuda Pública	236'000,000.00
TOTAL	\$ 1,665'000,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1948

En este año la deuda pública externa fue de \$225'631,000.00

A partir del 1o. de enero entró en vigor la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. La estimación de los ingresos fue de \$ 1'940,000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 15'000,000.00
Presidencia	1'725,000.00
Judicial	7'434,000.00
Gobernación	13'000,000.00
Relaciones	25'845,000.00
Hacienda	100'000,000.00
Defensa	240'000,000.00
Agricultura	41'000,000.00
Comunicaciones	415,500,000.00
Economía	45'940,000.00
Educación	246'000,000.00
Salubridad	115'000,000.00
Marina	70'500,000.00
Trabajo	5'500,000.00
Agrario	12'900,000.00
Recursos Hidráulicos	235'000,000.00
Procuraduría	3'800,000.00
Bienes Nacionales	6'410,000.00
Industria Militar	17'250,000.00
Inversiones	95'000,000.00
Erogaciones Adicionales	226'010,000.00
Deuda Pública	361'186,000.00

TOTAL	\$ 2,300'000,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1949

Las comunicaciones y la salubridad se vieron sustancialmente beneficiadas en sus respectivas partidas en este ejercicio presupuestal.

Las erogaciones requeridas por el servicio de la deuda pública también tuvieron un aumento notable al grado de considerar un 22% del total del Presupuesto indicando así el ritmo del aumento de la deuda nacional.

El Banco de México tenía reservas en este año por 84 millones de dolares y una disponibilidad en el F.M.I. de 22'500,000 dolares.

La estimación de los ingresos fue de \$ 2'551,000,000.00

PRESUPUESTO =

Legislativo	\$ 18'258,319.80
Presidencia	2'330,000.00
Judicial	8'726,000.00
Gobernación	14'200,000.00
Relaciones	32'930,000.00
Hacienda	85'000,000.00
Defensa	262'000,000.00
Agricultura	42'250,000.00
Comunicaciones	442'923,500.00
Economía	18'800,000.00
Educación	280'000,000.00
Salubridad	126'000,000.00
Marina	69'300,000.00
Trabajo	5'800,000.00
Agrario	14'080,000.00
Recursos Hidráulicos	245'500,000.00
Procuraduría	4'057,000.00
Bienes Nacionales	6'720,000.00
Industria Militar	18'183,000.00
Inversiones	139'000,000.00
Erogaciones Adicionales	135'200,500.00
Deuda Pública	580'000,000.00

TOTAL	\$ 2,551'258.319.80

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1950

En este año se fijó como meta lo siguiente: abaratamiento de la vida, saneamiento de nuestra moneda, capacidad económica del gobierno para las obras públicas, equilibrio presupuestal, fomento de la producción agrícola e intensificación del desarrollo industrial. La estimación del ingreso fue de \$ 2'745,000.000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 18'500,000.00
Presidencia	2'350,000.00
Judicial	10'271,000.00
Gobernación	17'552,500.00
Relaciones	41'326,000.00
Hacienda	93'200,000.00
Defensa	262'000,000.00
Agricultura	42'820,900.00
Comunicaciones	482'866,200.00
Economía	22'010,000.00
Educación	312'283,400.00
Salubridad	129'742,500.00
Marina	73'620,000.00
Trabajo	6'133,700.00
Agrario	15'150,000.00
Recursos Hidráulicos	250'000,000.00
Procuraduría	4'357,000.00
Bienes Nacionales	6'720,000.00
Industria Militar	19'590,000.00
Inversiones	195'538,000.00
Erogaciones Adicionales	132'177,500.00
Deuda Pública	607'848,400.00
TOTAL	\$ 2,746'057,100.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1951

En el proyecto de Ley de este Presupuesto se establece que sólo el Presidente de la República podrá autorizar, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda, transferencias de partidas para atender compromisos internacionales; para realizar erogaciones extraordinarias ligadas directamente con el programa de lucha en contra del encarecimiento de la vida o para hacer frente a calamidades públicas.

En este Presupuesto se destinaron 340 millones de pesos al fomento de la producción agrícola, excluyendo los gastos propiamente burocráticos.
La estimación de los ingresos fue de \$3,104'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$	19'000,000.00
Presidencia		4'650,000.00
Judicial		15'841,000.00
Gobernación		19'603,000.00
Relaciones		46'714,000.00
Hacienda		105'000,000.00
Defensa		275'372,000.00
Agricultura		47'187,000.00
Comunicaciones		537'869,000.00
Economía		24'810,000.00
Educación		355'680,000.00
Salubridad		139'130,000.00
Marina		77'700,000.00
Trabajo		6'206,000.00
Agrario		15'691,000.00
Recursos Hidráulicos		326'000,000.00
Procuraduría		4'835,000.00
Bienes Nacionales		6'724,000.00
Industria Militar		23'031,000.00
Inversiones		175'500,000.00
Erogaciones Adicionales		153'000,000.00
Deuda Pública		722'170,000.00

TOTAL	\$	3,101'713,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1952

Los propósitos fundamentales de este ejercicio fueron: liquidar los adeudos a corto plazo contraídos el año anterior, combatir en lo posible el alza en el costo de la vida, continuar con el mismo ritmo el programa de comunicaciones, prestar mayor atención al programa de educación y proporcionar servicios asistenciales y de salubridad.

La estimación de los ingresos fue de \$3,970'000,000.00

PRESUPUESTO **

Legislativo	\$ 20'200,000.00
Presidencia	3'220,000.00
Judicial	19'200,000.00
Gobernación	29'068,000.00
Relaciones	51'306,000.00
Hacienda	110'405,000.00
Defensa	328'713,000.00
Agricultura	60'866,000.00
Comunicaciones	696'594'000.00
Economía	28'148,000.00
Educación	427'773,000.00
Salubridad	151'961,000.00
Marina	95'600,000.00
Trabajo	7'962,000.00
Agrario	17'580,000.00
Recursos Hidráulicos	418'989,000.00
Procuraduría	5'598,000.00
Bienes Nacionales	7'158,000.00
Industria Militar	28'167,000.00
Inversiones	243'410,000.00
Erogaciones Adicionales	263'324,000.00
Deuda Pública	980'707,000.00

TOTAL	\$ 3,905'940,000.00

ADOLFO RUIZ CORTINEZ
1952 - 1958

El 1o. de diciembre de 1952 tomó posesión del Poder Ejecutivo Federal el Sr. Adolfo Ruiz Cortines, nombrando como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Lic. Antonio Carrillo Flores.

Durante su gobierno se pueden distinguir tres etapas en cuanto al desarrollo de la economía nacional; la primera etapa comprende de 1953 a 1954 en que se dan los intentos iniciales de estabilización buscando abatir la inflación y equilibrar el Presupuesto; la segunda de 1955 a 1956 es el período en que se logra la recuperación económica y se origina el desarrollo estabilizador, y la tercera de 1957 a 1958 en el que se presenta un debilitamiento en la economía nacional, debido en gran parte al hecho de que en esa época la economía mundial estaba entrando en una fase depresiva.

Mantener la estabilidad de precios dentro del país; restablecer el equilibrio de la balanza comercial y sanear las finanzas públicas procurando que los gastos se ajustaran al Presupuesto, fueron los principales objetivos del régimen ruizcortinista. El equilibrio del Presupuesto tenía como fin evitar que los precios continuaran elevándose, propósito que se logró a fines de 1953, con la consecuente negativa de que, al ajustarse los gastos a los ingresos, se fue limitando la capacidad del gobierno para apoyar las actividades productivas.

El fomento a la industria fue atendido de manera privilegiada como había sucedido en administraciones pasadas. Tal fomento consistió en: 1) el crecimiento del gasto público, destinado al sector paraestatal un 20.2% del Presupuesto en 1954; 2) el otorgamiento de facilidades fiscales a la empresa privada, elevando considerablemente exenciones y subsidios; 3) disposición de medidas financieras, tendientes a aumentar la disponibilidad de los bancos de depósito; 4) establecimiento de un fondo de garantía a la pequeña y mediana industrias que comenzó a operar en 1954; 5) creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional que tenía el propósito de coordinar la política económica del gobierno con la iniciativa privada; y 6) adopción de una política proteccionista orientada a desligar el mercado interno de la competencia comercial exterior, cuyas medidas se aplicaron en febrero de 1954; elevando en un 25% todos los impuestos a las importaciones y devaluando la moneda en abril siguiente con una paridad de 12.50 pesos por dólar.

Con la política de fomento a la industria, la modernización del gasto público y la política monetaria que fijó la paridad cambiaria, el Gobierno logró poner fin a la espiral inflacionaria que hasta entonces había estado acompañando al crecimiento económico del país. La devaluación, conjuntamente con otras medidas, como la inversión extranjera y los créditos obtenidos por el Gobierno, los controles de precio y las restricciones del gasto público dieron por resultado que en el segundo semestre de 1954 se registraran síntomas positivos de la economía; la inversión extranjera en la administración ruizcortinista mantuvo un promedio de 153 millones de dólares anuales.

El sexenio de Adolfo Ruiz Cortines fue de total austeridad, la administración de los Presupuestos fue manejada con honestidad, apartando de ellos a políticos y funcionarios que en regímenes pasados se caracterizaron por su inclinación a la corrupción, tanto que el Licenciado César Garizurieta acuñó la siguiente frase: "Vivir fuera del Presupuesto, es vivir en el error." "

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1953

El equilibrio de este Presupuesto con la estimación de los ingresos y que tuvo como fin que los precios continuaron elevándose, propósito que se logró, limitando la capacidad del gobierno para estimular las actividades productivas.

La estimación de los ingresos fue de \$

PRESUPUESTO "

Legislativo	25'779,300.00
Presidencia	4'212,000.00
Judicial	21'331,000.00
Gobernación	27'115,000.00
Relaciones	54'690,000.00
Hacienda	121'885,000.00
Defensa	370'000,000.00
Agricultura	62'768,000.00
Comunicaciones	734'360,000.00
Economía	28'105,000.00
Educación	479'685,000.00
Salubridad	180'000,000.00
Marina	106'190,000.00
Trabajo	8'645,000.00
Agrario	19'178,000.00
Recursos Hidráulicos	419'587,000.00
Procuraduría	6'088,000.00
Bienes Nacionales	7'620,000.00
Industria Militar	30'856,000.00
Inversiones	255'410,000.00
Erogaciones adicionales	242'676,000.00
Deuda Pública	933'932,000.00

TOTAL	\$ 4,160'328,300.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1954

En este ejercicio fiscal se dá prioridad al programa para mejorar el sistema de comunicaciones el cual asciende a cerca de 650 millones de pesos incluyendo en esta suma poco más de 370 millones de pesos para la construcción de caminos vecinales y en cooperación con los Estados. Como se aprecia en el ramo de deuda pública la cantidad de 954 millones es inferior en 28 millones ochocientos mil pesos al del año anterior.

El Presupuesto total de este año es sustancialmente igual al del año anterior, procurando garantizar el desarrollo económico del país sin problemas inflacionarios. La estimación de los ingresos fue de \$ 4,230'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	29'000,000.00
Presidencia	5'152,000.00
Judicial	24'700,000.00
Gobernación	26'038,000.00
Relaciones	58'670,000.00
Hacienda	207'362,000.00
Defensa	408'614,000.00
Agricultura	101'520,000.00
Comunicaciones	966'194,000.00
Economía	32'124,000.00
Educación	606'630,000.00
Salubridad	196'250,000.00
Marina	241'000,000.00
Trabajo	12'673,000.00
Agrario	21'931,000.00
Recursos Hidráulicos	516'255,000.00
Procuraduría	7'737,000.00
Bienes Nacionales	8'472,000.00
Industria Militar	34'000,000.00
Inversiones	406'410,000.00
Erogaciones Adicionales	255'015,000.00
Deuda Pública	651'664,000.00

TOTAL	\$ 4,827'681,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1955

En este año no se aumentó el impuesto sobre la renta, la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles mantuvo su tasa del 3%, no obstante hubo aumentos para gravar los artículos de lujo. La estimación de los ingresos fue de \$4,460'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 30'500,000.00
Presidencia	7'700,000.00
Judicial	29'277,000.00
Gobernación	41'450,000.00
Relaciones	82'730,000.00
Hacienda	216'906,000.00
Defensa	451'715,000.00
Agricultura	115'931,000.00
Comunicaciones	948'553,000.00
Economía	37'672,000.00
Educación	711'842,000.00
Salubridad	232,050,000.00
Marina	226'244,000.00
Trabajo	16'853,000.00
Agrario	25'300,000.00
Recursos Hidráulicos	489'410,000.00
Procuraduría	8'616,000.00
Bienes Nacionales	9'800,000.00
Industria Militar	38'960,000.00
Inversiones	671'724,000.00
Erogaciones Adicionales	488'645,000.00
Deuda Pública	799'521,000.00

TOTAL	\$ 5,681'399,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1956

En este Presupuesto más del 40% representa gastos en obras e inversiones públicas, dando prioridad a los transportes y comunicaciones, a la agricultura y al desarrollo de la energía eléctrica.

La estimación de ingresos fue de \$ 4,933'000,000.00

PRESUPUESTO =

Legislativo	\$ 31'973,000.00
Presidencia	8'240,000.00
Judicial	31'127,000.00
Gobernación	40'430,000.00
Relaciones	85'967,000.00
Hacienda	223'219,000.00
Defensa	507'000,000.00
Agricultura	141'193,000.00
Comunicaciones	1,079'795,000.00
Economía	43'703,000.00
Educación	838,309,000.00
Salubridad	283'500,000.00
Marina	272,255,000.00
Trabajo	22'135,000.00
Agrario	28'340,000.00
Recursos Hidráulicos	833'117,000.00
Procuraduría	10'315,000.00
Bienes Nacionales	10'394,000.00
Industria Militar	41'210,000.00
Inversiones	808'783,000.00
Erogaciones Adicionales	517'609,000.00
Deuda Pública	837'770,000.00

TOTAL	\$ 6,696'374,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1957

Las empresas descentralizadas y las privadas siguieron contando con el apoyo y la ayuda del Gobierno, así como el programa de obras pública, en especial las de riego y electrificación recibieron un impulso extraordinario en este ejercicio fiscal, lo mismo se puede decir para la rehabilitación de vías ferreas y el inicio de la construcción de la vía que comunica a la zona minera de las Truchas en el estado de Michoacán.

Comunicaciones, Educación Pública, Obras de Riego y Portuarias tuvieron preferencia en este ejercicio fiscal.

La estimación de los ingresos fue de \$5,946'000,000.00

PRESUPUESTO =

Legislativo	34'370,000.00
Presidencia	7'500,000.00
Judicial	34'738,000.00
Gobernación	44'746,000.00
Relaciones	94'317,000.00
Hacienda	257'121,000.00
Defensa	556'700,000.00
Agricultura	172'249,000.00
Comunicaciones	1,401'050,000.00
Economía	50'953,000.00
Educación	1,027'810,000.00
Salubridad	343'768,000.00
Marina	308'075,000.00
Trabajo	27'498,000.00
Agrario	32'565,000.00
Recursos Hidráulicos	850'771,000.00
Procuraduría	12'122,000.00
Bienes Nacionales	11'670,000.00
Industria Militar	47'241,000.00
Inversiones	679'816,000.00
Erogaciones Adicionales	683'941,000.00
Deuda Pública	898,853,000.00

TOTAL	\$ 7,577'874,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1958

En este Presupuesto resaltan de acuerdo con el proyecto de Ley respectiva, los aspectos contable, económico y social, revelando también el deseo de impulsar la educación pública e incrementar las obras de beneficio social durante 1958, sin provocar presiones inflacionarias y manteniendo la estabilidad monetaria.

Este fue el último Presupuesto presentado por el Presidente Ruiz Cortines, en él se encuentran previstas las erogaciones necesarias para terminar la mayoría de las obras iniciadas en su sexenio. La Estimación de los ingresos fue de \$ 8,405'000,000.00

PRESUPUESTO =

Legislativo	\$ 38'160,000.00
Presidencia	8'800,000.00
Judicial	35'444,000.00
Gobernación	50'857,000.00
Relaciones	91'953,000.00
Hacienda	263'788,000.00
Defensa	591'300,000.00
Agricultura	220'539,000.00
Comunicaciones	1,638'500,000.00
Economía	51'930,000.00
Educación	1,153,180,000.00
Salubridad	379'800,000.00
Marina	369'320,000.00
Trabajo	29'530,000.00
Agrario	32'940,000.00
Recursos Hidráulicos	776'540,000.00
Procuraduría	12'280,000.00
Bienes Nacionales	11'882,000.00
Industria Militar	48'865,000.00
Inversiones	644'461,000.00
Erogaciones Adicionales	1,051'724,000.00
Deuda Pública	900'759,000.00

TOTAL	\$ 8,402'552,000.00

ADOLFO LOPEZ MATEOS
1958 - 1964

La administración pública mexicana, apareció con nuevos matices, el 1o. de diciembre tomó posesión como Presidente de la República Adolfo López Mateos y nombra como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Licenciado Antonio Ortiz Mena. Es promulgada la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,⁹¹ que trajo los más importantes cambios en la administración central desde la época cardenista, sobre todo en el sector hacendario y en las unidades de programación global del sector público, a este fin obedeció la creación de la Secretaría de la Presidencia.

La difícil situación que encontró el gobierno de López Mateos al iniciar sus gestiones y la necesidad de continuar impulsando el desarrollo económico, llevaron al planteamiento de dos objetivos prioritarios sumamente relacionados entre sí: el primero consistía en mantener la estabilidad monetaria, sin que ello significara descuidar el fomento al crecimiento económico del país; el segundo se refería a conservar la estabilidad en los precios.

Lograr el primer objetivo, mantener el valor externo e interno de la moneda era la preocupación fundamental del López Mateos y para tal fin, se siguió la siguiente política: se procuró limitar las importaciones, ejerciendo un control más estricto sobre las compras en el exterior, tanto privadas como del Estado, y fomentando en general la sustitución de importaciones, para lo cual fue primordial el impulso a la industria petroquímica y siderúrgica, aparte de que se imprimiera a la producción agrícola de alimentos. Respecto a las exportaciones, se buscó incrementar las de bienes y servicios, reduciendo algunos aranceles; se prorrogó el pago de impuestos a los productos minerales de exportación, se impulsó el turismo internacional mediante la creación del Departamento de Turismo, contemplado en la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, y se buscó ampliar las exportaciones hacia el mercado latinoamericano. Además, se pidió el respaldo de instituciones financieras extranjeras para que apoyarán a la moneda mexicana facilitando divisas adicionales al Banco de México, con lo que se procuraba detener la salida de capitales.

El otro objetivo, -mantener la estabilidad de los precios implicó una política de control de gasto público y una reestructuración administrativa que permitió aprovechar mejor los recursos financieros disponibles. Las inversiones públicas se canalizaron hacia los sectores que más las requerían, como era el destinado a la producción de alimentos y el de insumos básicos y se ampliaron las vías de comunicación y los transportes por considerarlos de gran importancia en la reactivación del comercio y con ese propósito se creó también la Secretaría de Industria y Comercio, de modo que pudiera intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando la economía nacional se encontraba en dificultades.

⁹¹ Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1958.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1959

En este presupuesto se dió prioridad al Ramo de Educación ya que fue uno de los principales objetivos dentro del programa de gobierno del Lic. López Mateos, cuya administración se inició en este año.

La estimación de los ingresos fue de \$7,130'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 41'085,000.00
Presidencia de la República	9'206,000.00
Judicial	40'477,000.00
Gobernación	41'920,000.00
Relaciones Exteriores	102'811,000.00
Hacienda y Crédito Público	382'806,000.00
Defensa Nacional	662'500,000.00
Agricultura y Ganadería	233'287,000.00
Comunicaciones y Transportes	559'842,000.00
Industria y Comercio	72'148,000.00
Educación Pública	1,482'840,000.00
Salubridad y Asistencia	481'695,000.00
Marina	291'570,000.00
Trabajo y Previsión Social	33'410,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	45'496,000.00
Recursos Hidráulicos	795'245,000.00
Procuraduría	15'604,000.00
Patrimonio Nacional	25'942,000.00
Industria Militar	54'790,000.00
Obras Públicas	1,050'870,000.00
Turismo	9'685,000.00
Inversiones	606'817,000.00
Erogaciones Adicionales	1,167'315,000.00
Deuda Pública	1,178'395,000.00
TOTAL	\$9,385'756,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1960

Debido al aumento en las recaudaciones fiscales, en este año hubo un superávit de más de 4 millones de pesos.

La estimación de los ingresos fue de \$ 10,252'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 53'928,000.00
Presidencia de la República	14'500,000.00
Judicial	45'878,000.00
Gobernación	57'317,000.00
Relaciones Exteriores	115'907,000.00
Hacienda y Crédito Público	412'969,000.00
Defensa Nacional	751'500,000.00
Agricultura y Ganadería	224'111,000.00
Comunicaciones y Transportes	648'426,000.00
Industria y Comercio	105'159,000.00
Educación Pública	1,884'700,000.00
Salubridad y Asistencia	534'339,000.00
Marina	339'379,000.00
Trabajo y Previsión Social	37'121,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	62'252,000.00
Recursos Hidráulicos	762'233,000.00
Procuraduría	19'010,000.00
Patrimonio Nacional	64'371,000.00
Industria Militar	58'612,000.00
Obras Públicas	1,140'462,000.00
Turismo	22'436,000.00
Inversiones	748'174,000.00
Erogaciones Adicionales	1,292'070,000.00
Deuda Pública	861'487,000.00

TOTAL	\$ 10,256'341,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1961

El 6.75% de este Presupuesto se destinó a continuar la política del desarrollo industrial, en el aspecto educativo se continuó con la ejecución del Plan de 11 año, creando 6,100 plazas destinadas a un número igual de egresados de la Escuela Normal para Maestros y otras 4,500 plazas para egresados de las normales estatales.

Por primera vez el gasto propuesto para Educación Pública alcanza en México más del 19% del total de las erogaciones.

La estimación de los ingresos fue de \$ 11'042'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 51'685,000.00
Presidencia de la República	19'028,000.00
Judicial	47'833,000.00
Gobernación	63'355,000.00
Relaciones Exteriores	122'426,000.00
Hacienda y Crédito Público	424'738,000.00
Defensa Nacional	760'000,000.00
Agricultura y Ganadería	252'113,000.00
Comunicaciones y Transportes	747'771,000.00
Industria y Comercio	102'276,000.00
Educación Pública	2,112'250,000.00
Salubridad y Asistencia	540,930,000.00
Marina	353'215,000.00
Trabajo y Previsión Social	38'634,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	82'033,000.00
Recursos Hidráulicos	838'695,000.00
Procuraduría	21'770,000.00
Patrimonio Nacional	77'259,000.00
Industria Militar	60'960,000.00
Obras Públicas	1,046'674,000.00
Turismo	32'440,000.00
Inversiones	812'905,000.00
Erogaciones Adicionales	1,383,598,000.00
Deuda Pública	1,048'893,000.00

TOTAL:	\$ 11,041'481,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1962

En este ejercicio fiscal las partidas mas importantes son las de Comunicaciones y Transportes y las de Educación y Servicios Culturales, fueron cuantiosos los gastos destinados a actividades agrícolas, ganaderas, de riego y reparto agrario.

La estimación de los ingresos es de \$12,321'000,000.00

PRESUPUESTO "

Legislativo	\$ 56'588,000.00
Presidencia de la República	24'143,000.00
Judicial	60'803,000.00
Gobernación	58'495,000.00
Relaciones Exteriores	134'471,000.00
Hacienda y Crédito Público	446'697,000.00
Defensa Nacional	821'601,000.00
Agricultura y Ganadería	273'337,000.00
Comunicaciones y Transportes	797'917,000.00
Industria y Comercio	101'445,000.00
Educación Pública	2,577'920,000.00
Salubridad y Asistencia	562'870,000.00
Marina	326'371,000.00
Trabajo y Previsión Social	38'690,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	83'347,000.00
Recursos Hidráulicos	779'630,000.00
Procuraduría	25'823'000.00
Patrimonio Nacional	96'564,000.00
Industria Militar	69'710,000.00
Obras Públicas	1,223'693,000.00
Turismo	35'731,000.00
Inversiones	802'000,000.00
Erogaciones Adicionales	1,811'629,000.00
Deuda Pública	1,110'308,000.00

TOTAL	\$ 12,319'783,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1963

El Presidente López Mateos al impulsar la educación en México aumento las partidas destinadas a ese propósito en un 110% lo que representa más del doble de lo que corresponde a las partidas de las Fuerzas Armadas, por lo que se continuó el plan de expansión de la enseñanza primaria, secundaria y enseñanzas especializadas principalmente en las áreas industriales y agrícolas.

De este Presupuesto el gasto de la educación pública absorbió el 22%, resultando más del 100% a lo asignado a las fuerzas armadas.

La estimación de ingresos fue de \$ 13,802'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 66'108,000.00
Presidencia de la República	29'618,000.00
Judicial	55'160,000.00
Gobernación	86'690,000.00
Relaciones Exteriores	49'870,000.00
Hacienda y Crédito Público	540'381,000.00
Defensa Nacional	958'026,000.00
Agricultura y Ganadería	270'846,000.00
Comunicaciones y Transportes	881'508,000.00
Industria y Comercio	108'154,000.00
Educación Pública	3,112,312,000.00
Salubridad y Asistencia	607'708,000.00
Marina	388'581,000.00
Trabajo y Previsión Social	41'799,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	90'183,000.00
Recursos Hidráulicos	852'350,000.00
Procuraduría	27'357,000.00
Patrimonio Nacional	150'519,000.00
Industria Militar	71'502,000.00
Obras Públicas	927'159,000.00
Turismo	49'559,000.00
Inversiones	1,240'372,000.00
Erogaciones Adicionales	2,186'122,000.00
Deuda Pública	1,009'556,000.00

TOTAL	\$ 13,801'440,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1964

Este fue el último Presupuesto de la gestión del Lic. López Mateos. Dentro de su campaña contra el analfabetismo se observa que el renglón de educación pública siempre fue mayor. La estimación de los ingresos fue de \$ 15,954'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 69'480,000.00
Presidencia de la República	45'323,000.00
Judicial	62'631,000.00
Gobernación	104'692,000.00
Relaciones Exteriores	165'680,000.00
Hacienda y Crédito Público	571'889,000.00
Defensa Nacional	1,062'197,000.00
Agricultura y Ganadería	324'914,000.00
Comunicaciones y Transportes	999'212,000.00
Industria y Comercio	129'179,000.00
Educación Pública	4,062,066,000.00
Salubridad y Asistencia	778'424,000.00
Marina	422'078,000.00
Trabajo y Previsión Social	51'762,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	99'643,000.00
Recursos Hidráulicos	1,405'212,000.00
Procuraduría	32'346,000.00
Patrimonio Nacional	161'609,000.00
Industria Militar	77'248,000.00
Obras Públicas	1,234'811,000.00
Turismo	65'710,000.00
Inversiones	768'305,000.00
Erogaciones Adicionales	2,287'004,000.00
Deuda Pública	972'126,000.00

TOTAL	\$ 15,953'541,000.00

LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ
1964 - 1970

El día 10. de diciembre de 1964, tomó posesión como Presidente Constitucional el Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, nombrando como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Lic. Antonio Ortiz M.

Al comenzar su período presidencial, persistía la situación de equilibrio y de crecimiento económico, derivada de la política estabilizadora implantada por los gobiernos anteriores.

Con el fin de lograr tales medidas, Díaz Ordaz se sirvió de los siguientes mecanismos: 1). una política fiscal y crediticia; 2). creación de empresas paraestatales y de obras de infraestructura; 3). expansión del sistema de prestaciones para la clase trabajadora; 4). relegación del sector primario de la economía; 5). utilización de mecanismos de control político encaminados a mantener dentro de la estabilidad a la clase obrera.

La acentuación de estas medidas redundó en beneficio del sector empresarial nacional y extranjero, a los que se otorgaron subsidios y exenciones de impuestos. Con el fin de fomentar el desarrollo industrial, el gobierno invirtió en obras de infraestructura y dedicó buena parte del Presupuesto a las obras de bienestar social que permitieran mantener un clima de seguridad interna, la cual condujo a una situación deficitaria para cuya solución se recurrió al crédito, tanto interno como externo, con el consiguiente aumento a la deuda pública que creció considerablemente.

Una creciente participación del Estado en la economía, se realizó por medio del aumento de organismos del sector paraestatal que a finales del sexenio llegó a sumar 247 en los sectores siguientes: agropecuario, forestal y pesquero; industrial, de comunicaciones y transportes, de bienestar social; financiero y comercial. La aplicación de esas medidas hizo necesaria una considerable inversión pública que ascendió a 130 millones de pesos.

Una considerable parte de la inversión pública en el sector industrial se destinó a la industria básica de servicios, como petróleo y gas, petroquímica, electricidad, siderurgia, minería y fertilizantes.

En 1970 la deuda externa llegó a la suma de 53,285 millones de pesos que al tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar representaba la cantidad de 4,262.8 millones de dolares.

Un aspecto de gran interés en la industrialización en el período de 1964-1970 la constituye el surgimiento de las empresas maquiladoras, que inician sus operaciones en 1965 y que a partir de 1968 empezaron a tener significación dentro de los ingresos corrientes de la balanza de pagos y como complemento al desarrollo industrial del país.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1965

En este año por vez primera entran al control presupuestal los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal. Hubo una planeación para evitar los financiamientos inconvenientes, vigilar la balanza comercial y de pagos, suprimir importaciones innecesarias y lograr precios remunerativos en las exportaciones de nuestra materia prima.

La estimación de Ingresos fue de \$ 17,855'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 103'056,000.00
Presidencia de la República	61'720,000.00
Judicial	67'352,000.00
Gobernación	87'279,000.00
Relaciones Exteriores	182'031,000.00
Hacienda y Crédito Público	629'663,000.00
Defensa Nacional	1,229'865,000.00
Agricultura y Ganadería	339'530,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,123'694,000.00
Industria y Comercio	126'585,000.00
Educación Pública	4,563,045,000.00
Salubridad y Asistencia	891'278,000.00
Marina Nacional	481'480,000.00
Trabajo y Previsión Social	53'843,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	108'790,000.00
Recursos Hidráulicos	1,477'365,000.00
Procuraduría	33'163,000.00
Patrimonio Nacional	233'393,000.00
Industria Militar	78'508,000.00
Obras Públicas	1,280'028,000.00
Turismo	66'281,000.00
Inversiones	764'092,000.00
Erogaciones Adicionales	2,840'393,000.00
Deuda Pública	1,031'846,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal	19,153'800,000.00
TOTAL	\$ 37,008'080,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1966

En este Presupuesto se destinaron 32 mil millones de pesos a la promoción del desarrollo industrial a través de las empresas del Estado, descentralizadas y de participación estatal. La estimación de ingresos fue de \$11,567'000,000.00

PRESUPUESTO *

Legislativo	\$ 78'802,000.00
Presidencia de la República	67'097,000.00
Judicial	72'325,000.00
Gobernación	95'788,000.00
Relaciones	196'557,000.00
Hacienda y Crédito Público	690'886,000.00
Defensa Nacional	1,333'067,000.00
Agricultura y Ganadería	410'939,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,130'960,000.00
Industria y Comercio	139'932,000.00
Educación Pública	5,182'561,000.00
Salubridad y Asistencia	1,222'708,000.00
Marina Nacional	525'940,000.00
Trabajo y Previsión Social	59'764,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	115'617,000.00
Recursos Hidráulicos	1,631'218,000.00
Procuraduría	41'425,000.00
Patrimonio Nacional	274'475,000.00
Industria Militar	81'952,000.00
Obras Públicas	1,240'282,000.00
Turismo	3'301,000.00
Inversiones	889'635,000.00
Erogaciones Adicionales	3,408'621,000.00
Deuda Pública	1,158'400,000.00
Erogaciones Adicionales a los Organismos Descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal	32,251'074,000.00
TOTAL	\$ 52,386'000,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1967

En este Presupuesto se destinaron grandes recursos a las zonas rurales para aumentar la producción agrícola y mejorar su nivel de vida.

Este ejercicio presupuestario brinda un mayor apoyo al renglón de: Educación Pública, desarrollo agrícola e industrial. En la elaboración de este ejercicio se tomó como base tres lineamientos básicos: distribución geográfica del gasto, orientación de las obras de infraestructura y creación de nuevos empleos.

La Estimación de los Ingresos fue de \$55,528'000,000.00

PRESUPUESTO ¹⁰⁰

Relaciones Exteriores	\$ 213'489,000.00
Hacienda y Crédito Público	719'161,000.00
Defensa Nacional	1,385'519,000.00
Agricultura y Ganadería	417'883,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,186'537,000.00
Industria y Comercio	144'372,000.00
Educación Pública	5,775'267,000.00
Salubridad y Asistencia	1,314'606,000.00
Marina	558'936,000.00
Trabajo y Previsión Social	63'186,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	115'759,000.00
Recursos Hidráulicos	2,102'787,000.00
Procuraduría	45'826,000.00
Patrimonio Nacional	283'296,000.00
Industria Militar	81'970,000.00
Obras Públicas	1,572'930,000.00
Turismo	84'577,000.00
Inversiones	1,709'970,000.00
Erogaciones Adicionales	2,792'311,000.00
Deuda Pública	1,182'597,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal.	33,419'143,000.00
TOTAL	\$ 55,527,436,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1968

En este ejercicio fiscal se ampliaron las obras urbanas en las principales capitales del país para estar en condiciones de realizar la XIX Olimpiada.

La estimación de los ingresos fue de \$ 61,415'000,000.00

PRESUPUESTO ¹⁰¹

Legislativo	\$ 80'635,000.00
Presidencia de la República	72'443,000.00
Judicial	97'435,000.00
Gobernación	127'900,000.00
Relaciones Exteriores	242'073,000.00
Hacienda y Crédito Público	766'355,000.00
Defensa Nacional	1,497'277,000.00
Agricultura y Ganadería	449'690,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,329'572,000.00
Industria y Comercio	152'682,000.00
Educación Pública	6,482'358,000.00
Salubridad y Asistencia	1,389'266,000.00
Marina	634'509,000.00
Trabajo y Previsión Social	63'407,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	116'242,000.00
Recursos Hidráulicos	2,133'176,000.00
Procuraduría	65'885,000.00
Patrimonio Nacional	321'679,000.00
Industria Militar	83'003,000.00
Obras Públicas	1,777'317,000.00
Turismo	95'857,000.00
Inversiones	1,907'210,000.00
Erogaciones Adicionales	2,911'408,000.00
Deuda Pública	1,423'790,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal	37,192,725,000.00
TOTAL	\$ 61,413'894,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1969

Esta erogación es la más alta de la historia del país, a fin de dar prioridad para elevar la economía, la educación, el bienestar y la seguridad social.

En este Presupuesto, los gastos para la educación representan el 27.71%, ya incluida la ayuda que se otorgó para la enseñanza superior.

La estimación de los ingresos fue de \$ 66,096'000.00

PRESUPUESTO ¹⁰²

Legislativo	\$ 83'859,000.00
Presidencia de la República	34'034,000.00
Secretaría de la Presidencia	40'400,000.00
Judicial	107'183,000.00
Gobernación	153'091,000.00
Relaciones Exteriores	250'995,000.00
Hacienda y Crédito Público	819'137,000.00
Defensa Nacional	1,677'034,000.00
Agricultura y Ganadería	498'368,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,464'774,000.00
Industria y Comercio	192'601,000.00
Educación Pública	7,347'633,000.00
Salubridad y Asistencia	1,397'392,000.00
Marina	705'616,000.00
Trabajo y Previsión Social	68'567,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	132'987,000.00
Recursos Hidráulicos	2,338'486,000.00
Procuraduría	58'470,000.00
Patrimonio Nacional	333'194,000.00
Industria Militar	120'118,000.00
Obras Públicas	2,237'851,000.00
Turismo	90'609,000.00
Inversiones	1,682'383,000.00
Erogaciones Adicionales	3,158'169,000.00
Deuda Pública	1,519'891,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal	39,583,315,000.00
TOTAL	\$ 66,096'159,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1970

En este Presupuesto se destinaron 1,936 millones de pesos para la construcción y conservación de carreteras.

La estimación de los ingresos fue de \$ 72,229'000,00

PRESUPUESTO ¹⁰⁰

Legislativo	\$ 85'849,000.00
Presidencia de la República	36'145,000.00
Secretaría de la Presidencia	43'395,000.00
Judicial	109'736,000.00
Gobernación	165'368,000.00
Relaciones Exteriores	288'065,000.00
Hacienda y Crédito Público	835'765,000.00
Defensa Nacional	1,797'790,000.00
Agricultura y Ganadería	593'141,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,619'904,000.00
Industria y Comercio	237'376,000.00
Educación Pública	7,946'889,000.00
Salubridad y Asistencia	1,476,890,000.00
Marina	823'489,000.00
Trabajo y Previsión Social	70'894,000.00
Asuntos Agrarios y colonización	125'286,000.00
Recursos Hidráulicos	2,419'991,000.00
Procuraduría General de la República	70'865,000.00
Patrimonio Nacional	335'089,000.00
Industria Militar	132'902,000.00
Obras Públicas	1,800'778,000.00
Turismo	92'663,000.00
Inversiones	2,215'900,000.00
Erogaciones Adicionales	3,006'064,000.00
Deuda Pública	1,803'647,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal	44,095'427,000.00
TOTAL	\$ 72,229'308,000.00

LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ
1970-1976

Se hizo cargo del Poder Ejecutivo Federal el 1o. de diciembre de 1970, nombró como Secretario de Hacienda y Crédito Público al Lic Hugo B. Margain a quien relevó el Lic. José López Portillo en mayo de 1973.

Al iniciar su mandato se analizaron y evaluaron los logros del modelo de desarrollo anterior y se determinó que el principal problema que presentaba era un desmesurado proceso de concentración del ingreso nacional.

Esta situación hacía evidente las desigualdades generadas por el modelo de desarrollo que había seguido en el pasado inmediato remarcándose entre la población urbana y rural; mientras en la industria una cuarta parte de sus trabajadores recibían remuneraciones inferiores al salario mínimo vigente, en el campo el personal ocupado ganaba ingresos por debajo del salario mínimo respectivo.

En estas condiciones el gobierno echeverrista decidió modificar el esquema de crecimiento seguido en los últimos años, buscando una distribución más equitativa del ingreso, para lograr esto, se optó por impulsar el crecimiento del producto nacional por la vía de aumentos en la demanda agregada a través del gasto público; esta medida buscaba mejorar el poder adquisitivo de la población, que se convertiría en mayores niveles de consumo de bienes y servicios, lo que ocasionaría que se alentara una mayor producción gracias al aumento en la demanda.

La anterior idea permitiría lograr un adecuado desarrollo del país, ya que el planteamiento era justificado económica y socialmente. Entre los objetivos que se definieron para este nuevo modelo de desarrollo se cuentan: mejorar la distribución del ingreso entre los diferentes grupos sociales; modernizar las actividades agropecuarias; el aprovechamiento de los recursos naturales, descentralizar la industria y hacerla más eficaz; aumentar la productividad; incrementar el ahorro e impulsar el comercio exterior.

Para el logro de lo anterior, el gasto público aumentó en promedio 30% anual entre 1971 y 1976, ¹⁰⁴ se impulsó el crecimiento de la demanda de bienes y servicios a una tasa anual de 19% ¹⁰⁵.

Sin embargo, la producción de bienes y servicios creció solo el 6% anual ¹⁰⁶ por lo que generó una brecha entre el crecimiento de la demanda y el de la oferta y dió como resultado que aumentara el nivel de precios.

En su intento por aminorar las diferencias en el desarrollo del país, el gobierno de Echeverría impulsó una serie de cambios que se enfrentaron a fuerte oposición por parte de los grupos que veían afectados sus intereses. Entre estas medidas estuvieron las siguientes: a) Política más flexible de aumentos salariales; b) intentos de descentralización industrial; c) iniciativa de ley de transferencia de tecnología; d) ley de inversiones extranjeras; e) sistema de control de precios; f) control de importaciones y elevación de aranceles; g) reformas fiscales.

¹⁰⁴ Estadísticas Históricas de México. Tomo II, S.P.P. INEGI, México 1990, página 639.

¹⁰⁵ Vargas C. Efraín. Como Pagar la Deuda Externa. Ed. Visión, México 1987. Página 30.

¹⁰⁶ Loyola Alarcón, J. Antonio. Desafíos de la Economía Mexicana Ed. ECASA. México 1990, página 21.

Debido a que en el período que se había fomentado el proteccionismo a la industria abarcaba ya más de 30 años y que ese fomento fue con el objeto de permitir que se consolidara la entonces naciente industria local, se estimó que ya era tiempo de comenzar a tomar acciones tendientes a reducir el grado de protección a fin de situarla en condiciones más competitivas a nivel internacional. Durante todos esos años el sector industrial se había visto favorecido con una política impositiva bastante benévola que causó que el sector público obtuviera muy bajos ingresos por ese concepto. En este sexenio se realizó una serie de ajustes fiscales que básicamente mostraban modificaciones al tratamiento de las utilidades más que aumento a las tasas impositivas. Esto por la necesidad del gobierno de allegarse de recursos para cubrir sus mayores requerimientos del gasto público.

También se elevaron los controles a la importación que habían tenido numerosas facilidades para que la industria comprara bienes de capital en el extranjero y que propició un exceso de la capacidad instalada en el país.

Estos cambios condujeron a un abierto enfrentamiento entre la iniciativa privada y el gobierno que originó una disminución considerable de la inversión por parte del sector privado.

El resultado de lo anterior fue que a finales de 1976 el gasto público alcanzó montos sin precedentes, causando una escisión de confianza que provocó la fuga masiva de capitales y una intensa especulación desfavorable al peso, al cual hubo que devaluar por primera vez desde 1954.

En contexto aparte, cabe señalar que a principios de los años setentas la Reforma Administrativa Mexicana pudo superar la desunión y el fraccionamiento de anteriores esfuerzos reformadores.

Por primera vez fue posible conjugar la intención en condiciones positivas para llevar a cabo un proyecto general, sintetizando en el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976" que estableció un marco conceptual y once puntos programáticos. El desarrollo de acciones más profundas y más concretas en el ámbito de la Reforma Administrativa determinó la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos el 10 de febrero de 1971 que sustituyó a la Comisión de Administración Pública y quedó comprendida dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia.

La Administración Pública distaba de ser un cuerpo homogéneo que funcionara al mismo ritmo y con la misma intensidad en todas sus instancias. Los desequilibrios económicos y sociales podían reflejarse perfectamente en los desajustes de las instituciones gubernamentales. "Al desarrollo nacional, desigual en lo económico y regional, ha correspondido un desequilibrio administrativo, caracterizado por los diversos grados de recursos y capacidad organizativa de que dispone la administración pública en cada sector de actividad, en cada área dentro de un mismo sector, en las diferentes instituciones y aún en las unidades internas de cada una de ellas." ¹⁰⁷

¹⁰⁷ Chanes Nieto José. Aspectos Fundamentales de la Evolución de la Administración Pública. Editorial INAP, México, página 94

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1971

Al iniciarse la administración del Lic. Echeverría se presentó la necesidad de modificar en diversos aspectos la orientación de una política financiera que mantuvo durante el último decenio una alta tasa de crecimiento, acudiendo para ello a un elevado financiamiento externo, en virtud de los bajos niveles de la recaudación fiscal.

La estimación de los ingresos fue de \$ 54,744'000,000.00

PRESUPUESTO 100

Legislativo	\$ 85'886,000.00
Presidencia de la República	35'485,000.00
Secretaría de la Presidencia	43'864,000.00
Judicial	116'645,000.00
Gobernación	136'409,000.00
Relaciones Exteriores	296'952,000.00
Hacienda y Crédito Público	864'869,000.00
Defensa Nacional	1,806'130,000.00
Agricultura y Ganadería	601'400,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,771'576,000.00
Industria y Comercio	195'289,000.00
Educación Pública	8,566'042,000.00
Salubridad y Asistencia	1,605'310,000.00
Marina	850'204,000.00
Trabajo y Previsión Social	75'271,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	124'265,000.00
Recursos Hidráulicos	2,724'856,000.00
Procuraduría General de la República	65'833,000.00
Patrimonio Nacional	340'000,000.00
Industria Militar	117'109,000.00
Obras Públicas	2,205'796,000.00
Turismo	93'291,000.00
Inversiones	2,464'574,000.00
Erogaciones Adicionales	3,380'959,000.00
Deuda Pública	2,194'225,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Federal	48,893'389,000.00
TOTAL:	\$ 79,656'232,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1972

Nuevamente la educación vuelve a tener un renglón prioritario en este presupuesto, dándose especial impulso a la enseñanza primaria y aumentando la asignación de recursos a todos los centros de enseñanza, activándose el programa de construcción de escuelas.
La estimación de los ingresos fue de \$ 128,381'000,000.00

PRESUPUESTO 100

Legislativo	\$ 92'435,000.00
Presidencia de la República	42'920,000.00
Secretaría de la Presidencia	134'904,000.00
Judicial	138'731,000.00
Gobernación	190'835,000.00
Relaciones Exteriores	367'213,000.00
Hacienda y Crédito Público	1,564'700,000.00
Defensa Nacional	2,237'049,000.00
Agricultura y Ganadería	1,274'224,000.00
Comunicaciones y Transportes	2,328'607,000.00
Industria y Comercio	286'460,000.00
Educación Pública	10,539'197,000.00
Salubridad y Asistencia	2,172'418,000.00
Marina	1,277'259,000.00
Trabajo y Previsión Social	104'013,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	257'487,000.00
Recursos Hidráulicos	4,334'632,000.00
Procuraduría General de la República	76'931,000.00
Patrimonio Nacional	454'949,000.00
Industria Militar	97'113,000.00
Obras Públicas	3,227'298,000.00
Turismo	117'681,000.00
Inversiones	5,836'652,000.00
Erogaciones Adicionales	6,150'824,000.00
Deuda Pública	11,439'399,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal	68,636'875,000.00

TOTAL	\$123,380'806,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1973

En base a las expectativas de progreso industrial y de dinamización de otras actividades productivas, se inició una transformación en las obras de infraestructura como son los caminos, las construcciones de riego, las instalaciones eléctricas, las escuelas y hospitales que fueron realizadas preferentemente en provincia y estuvieron planeadas para beneficiar a las comunidades mas modestas.

La estimación de los ingresos fue de \$ 202,633'000,000.00

PRESUPUESTO ¹¹⁰

Poder Legislativo	\$119'854,000.00
Presidencia de la República	91'963,000.00
Secretaría de la Presidencia	218'783,000.00
Poder Judicial	164'457,000.00
Gobernación	299'149,000.00
Relaciones Exteriores	459'347,000.00
Hacienda y Crédito Público	2,830'467,000.00
Defensa Nacional	2,742'456,000.00
Agricultura y Ganadería	2,002'400,000.00
Comunicaciones y Transportes	2,830'947,000.00
Industria y Comercio	483'052,000.00
Educación Pública	15,112'492,000.00
Salubridad y Asistencia	3,294'287,000.00
Marina	1,534'406,000.00
Trabajo y Previsión Social	168'379,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	670'126,000.00
Recursos Hidráulicos	7,000'000,000.00
Procuraduría General de la República	126'559,000.00
Patrimonio Nacional	1,252'521,000.00
Industria Militar	134'736,000.00
Obras Públicas	6,229'042,000.00
Turismo	167'702,000.00

TOTAL	\$47,933'006,000.00
Inversiones	7,318'140,000.00
Erogaciones Adicionales	25,528'270,000.00
Deuda Pública	22,050'584,000.00

GASTO DIRECTO DEL GOBIERNO FEDERAL	
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas	\$ 102,830'000,000.00
Propiedad del Gobierno Federal	99,792'900,000.00

GASTO TOTAL DE LA FEDERACION:	\$ 202,622'900,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1974

El total de este Presupuesto estuvo orientado preferentemente a las actividades directamente productivas, tanto agropecuarias como pesqueras e industriales, el énfasis especial fue dirigido al fomento y producción de energéticos considerando a la petroquímica como rama prioritaria. La estimación de los ingresos fue de \$230,961'000,000.00

PRESUPUESTO ^{III}

Poder Legislativo	\$ 121'131,000.00
Presidencia de la República	106'754,000.00
Secretaría de la Presidencia	290'741,000.00
Poder Judicial	172'881,000.00
Gobernación	437'667,000.00
Relaciones Exteriores	448'287,000.00
Hacienda y Crédito Público	2,829'442,000.00
Defensa Nacional	3,120'712,000.00
Agricultura y Ganadería	2,006'294,000.00
Comunicaciones y Transportes	3,347'811,000.00
Industria y Comercio	513'742,000.00
Educación Pública	19,113'240,000.00
Salubridad y Asistencia	3,705'675,000.00
Marina	2,018,966,000.00
Trabajo y Previsión Social	197'983,000.00
Asuntos Agrarios y Colonización	705'147,000.00
Recursos Hidráulicos	7,865'000,000.00
Procuraduría General de la República	144'746,000.00
Patrimonio Nacional	992'888,000.00
Industria Militar	152'170,000.00
Obras Públicas	5,703'900,000.00
Turismo	218'451,000.00
Inversiones	8,358'167,000.00
Erogaciones Adicionales	27,810'482,000.00
Deuda Pública	3,746'157,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos	-----
GASTO TOTAL DE LA FEDERACION	\$ 230,960'583,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1975

Como resultado de los trabajos de planeación económica y social emprendidos por el Ejecutivo, este Presupuesto fue ponderado frente a las circunstancias económicas del momento, conciliando por una parte la función del gasto público como sustento de las tareas del Estado y por la otra la disponibilidad de recursos financieros.

La estimación de los ingresos fue de \$ 357,870'000,000.00

PRESUPUESTO ""

Poder Legislativo	\$ 162'000,000.00
Presidencia de la República	145'000,000.00
Secretaría de la Presidencia	611'000,000.00
Poder Judicial	275'000,000.00
Gobernación	629'000,000.00
Relaciones Exteriores	594'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	4,820'000,000.00
Defensa Nacional	5,099'000,000.00
Agricultura y Ganadería	3,817'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	4,728'000,000.00
Industria y Comercio	850'000,000.00
Educación Pública	31,571'000,000.00
Salubridad y Asistencia	5,249'000,000.00
Marina	3,025'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	406'000,000.00
Reforma Agraria	1,163'000,000.00
Recursos Hidráulicos	12,713'000,000.00
Procuraduría General	266'000,000.00
Patrimonio Nacional	1,478'000,000.00
Industria Militar	203'000,000.00
Obras Públicas	7,252'000,000.00
Turismo	258'000,000.00

TOTAL	\$ 85,314'000,000.00
Inversiones	21,769'000,000.00
Erogaciones Adicionales	46,900'000,000.00
Deuda Pública	34,485'000,000.00

Asignación del Gobierno Federal	188,468'000,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas	168,322'000,000.00
Propiedad del Gobierno Federal	

TOTAL	\$ 356,790'000,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1976

En este año se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito para impulsar la actividad del sistema bancario.

La estimación de los ingresos fue de \$ 405,000'000,000.00

PRESUPUESTO ¹¹⁹

Legislativo	\$163'097,000.00
Presidencia de la República	172'256,000.00
Secretaría de la Presidencia	611'318,000.00
Judicial	334'646,000.00
Gobernación	653'062,000.00
Relaciones Exteriores	663'311,000.00
Hacienda y Crédito Público	5,216'169,000.00
Defensa Nacional	5,866'720,000.00
Agricultura y Ganadería	3,824'083,000.00
Comunicaciones y Transportes	5,231'880,000.00
Industria y Comercio	929'101,000.00
Educación Pública	37,638'985,000.00
Salubridad y Asistencia	5,253'646,000.00
Marina	3,039'914,000.00
Trabajo y Previsión Social	453'209,000.00
Reforma Agraria	1,164'210,000.00
Recursos Hidráulicos	13,923'325,000.00
Procuraduría General de la República	312'385,000.00
Patrimonio Nacional	1,679'199,000.00
Industria Militar	242'130,000.00
Obras Públicas	7,260'800,000.00
Turismo	291'776,000.00
Inversiones	22,063'002,000.00
Erogaciones Adicionales	47,491'640,000.00
Deuda Pública	45,030'153,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas	
Propiedad del Gobierno Federal	182,878'628,000.00

TOTAL	\$ 392,388'645,000.00
	=====

LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO

1976-1982

Tomó posesión como Presidente de la República el 1o. de diciembre de 1976, nombrando como Secretario de la Presidencia al Lic. Carlos Tello Macías que pasó a ocupar la Secretaría de la Programación y Presupuesto a raíz de la Promulgación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que en junio de 1979 fue sustituido por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

El sexenio del Lic. López Portillo se inició con la deteriorada situación económica heredada por el régimen anterior, aunada a una falta de credibilidad hacia el gobierno, fuerte devaluación de la moneda y desconfianza por parte de la iniciativa privada. Ante este panorama, el gobierno promovió la concertación y el diálogo con el sector capitalista tratando de recuperar su confianza; para tal fin, presentó su plataforma política llamada Alianza Popular y Democrática para la producción, cuyo contenido propositivo se expresa en un conjunto de medidas orientadas a frenar la inflación, aumentar la productividad, reducir el déficit externo y mejorar las finanzas públicas.

Para tal fin, se tomaron varias acciones para crear un ambiente de confianza en el país, tales como convenios de inversión con la iniciativa privada; un amplio programa de Reforma Administrativa con el objeto de modernizar y hacer más eficiente el aparato gubernamental, se instauró la Reforma Política, que buscaba la democratización de la vida del país a través del reconocimiento y registro de partidos políticos de oposición.

Al inicio del régimen Lópezportillista se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "que derogaba la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; fue así como se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareciendo la de la Secretaría de la Presidencia y reestructurando y fusionando otras.

Estas medidas propiciaron un mejoramiento de las relaciones del gobierno con el sector privado y una imagen más favorable hacia la sociedad en general.

En el plano económico no se veía claramente un esfuerzo por superar la crisis, el gasto público continuaba en aumento.

En ese ámbito, se dió a conocer públicamente el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos dando margen a una euforia generalizada, creyendo que los problemas económicos estaban resueltos, cuan distante se estaba de la realidad.

Los dos primeros años fueron difíciles, ya que primero se tuvo que recuperar la confianza con medidas que beneficiaran a la iniciativa privada y negociar con el Fondo Monetario Internacional, dada la precaria situación de la balanza de pagos.

Durante 1977 y 1978 se quiso dar marcha atrás a la tendencia del cada vez mayor déficit gubernamental, práctica que fue abandonada ante la creciente captación de ingresos por concepto de exportación de petróleo, nuevamente el objetivo era resolver los problemas estructurales básicos mediante la expansión del sector estatal, para lo cual se recurrió a préstamos del exterior en anticipación de los ingresos por exportación de petróleo utilizando los depósitos de petróleo como garantía principal.

La deuda exterior del país creció de 30,500 millones de dólares en 1976 a 82,000 millones de dólares a finales de 1982. ¹¹³

Todos estos factores hicieron que se buscara un crecimiento importante a corto plazo en detrimento de uno más estable y sostenido a largo plazo, la elevación del déficit público que en 1982 llegó a representar más del 16% por Producto Interno Bruto; no se buscó diversificar las exportaciones pues en 1981 las exportaciones petroleras representaban el 75% de las exportaciones totales, esto originó que México tendiera a convertirse en monoexportador, lo que hacía sumamente vulnerable a cualquier variación en los mercados mundiales.

La política cambiaria que mantuvo el tipo de cambio fijo, ocasionó que el dólar fuera excesivamente barato, propiciando mayor consumo en el exterior y la fuga de capitales, por lo que en febrero de 1982 se optó por una nueva devaluación del peso y el 1o. de septiembre del mismo año en su último informe el Lic. López Portillo anunció la decisión de nacionalizar la banca privada y establecer el control generalizado de cambios.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1977

En este ejercicio hubo un amplio sentido dentro de la alianza nacional, popular y democrática, así como en el desarrollo social, -salud, educación y seguridad social-, acordes con el programa de gobierno del Lic. López Portillo, que este año inició su gestión.
La estimación de los ingresos fue de \$616,334'000,000.00

PRESUPUESTO ¹¹⁶

Poder Legislativo	\$209'000,000.00	
Presidencia de la República	232'000,000.00	
Secretaría de la Presidencia	1,112'000,000.00	
Poder Judicial	438'000,000.00	
Gobernación	859'000,000.00	
Relaciones Exteriores	1,416'000,000.00	
Hacienda y Crédito Público	7,842'000,000.00	
Defensa Nacional	7,939'000,000.00	
Agricultura y Ganadería	5,228'000,000.00	
Comunicaciones y Transportes	7,936'000,000.00	
Industria y Comercio	1,440'000,000.00	
Educación Pública	59,756'000,000.00	
Salubridad y Asistencia	8,683'000,000.00	
Marina	4,005'000,000.00	
Trabajo y Previsión Social	679'000,000.00	
Reforma Agraria	1,442'000,000.00	
Recursos Hidráulicos	21,648'000,000.00	
Procuraduría General	463'000,000.00	
Patrimonio Nacional	2,154'000,000.00	
Depto. de Industria Militar	311'000,000.00	
Obras Públicas	10,370'000,000.00	
Turismo	366'000,000.00	

	SUBTOTAL	\$ 144,528'000,000.00
Inversiones		30,853'000,000.00
Erogaciones Adicionales		57,508'000,000.00
Deuda Pública		80,840'000,000.00

	SUBTOTAL	\$169,201'000,000.00
	TOTAL	\$313,729'000,000.00
Organismos y Empresas		302,595'000,000.00
	TOTAL	\$616,324'000,000.00
		=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1978

En este año prosiguió la revisión y actualización del renglón de estímulos fiscales para ajustarlo al conjunto de prioridades de la Alianza para la Producción, en términos generales se intentó acrecentar su contribución al fomento del empleo, la inversión, las exportaciones, la sustitución de compras externas y la descentralización administrativa. La estimación de los ingresos fue de \$ 912,450'000,000.00

PRESUPUESTO ¹¹⁷

Poder Legislativo	\$ 253'100,000.00
Presidencia de la República	544'233,000.00
Judicial	678'748,000.00
Gobernación	1,209'926,000.00
Relaciones Exteriores	1,759'710,000.00
Hacienda y Crédito Público	1,822'919,000.00
Defensa Nacional	9,513'743,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	28,169'931,000.00
Comunicaciones y Transportes	10,768'870,000.00
Comercio	1,347'543,000.00
Educación Pública	74,372'755,000.00
Salubridad y Asistencia	11,843'934,000.00
Marina	3,142'221,000.00
Trabajo y Previsión Social	970'738,000.00
Reforma Agraria	1,995'562,000.00
Departamento de Pesca	1,626'677,000.00
Procuraduría General de la República	513'000,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	2,495'983,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	13,500'328,000.00
Turismo	825'149,000.00
Inversiones	38,558'760,000.00
Erogaciones Adicionales	105,630'479,000.00
Deuda Pública	113,661'660,000.00
Programación y Presupuesto	3,097'449,000.00
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	478,146,757,000.00

TOTAL	\$ 912,450'175,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1979

Según la iniciativa de la Ley de Egresos se manifiesta en este ejercicio que, dentro del sistema de libre flotación, "se asegure la eliminación de fluctuaciones en el tipo de cambio del peso", así como también el estricto control del gasto público federal.
 Estimación de los ingresos \$1,124'269,000.000.00

PRESUPUESTO ¹¹⁸

Legislativo	\$ 326'000,000.00
Presidencia de la República	975'000,000.00
Judicial	780'000,000.00
Gobernación	2,575'000,000.00
Relaciones Exteriores	2,170'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	9,439'000,000.00
Defensa Nacional	11,815'000,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	45,264'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	15,240'000,000.00
Comercio	1,758'000,000.00
Educación Pública	97,624'000,000.00
Salubridad y Asistencia	14,985'000,000.00
Marina	4,003'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	1,303'000,000.00
Reforma Agraria	3,234'000,000.00
Pesca	3,283'000,000.00
Procuraduría General de la República	849'000,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	3,602'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	28,035'000,000.00
Turismo	1,187'000,000.00
Programación y Presupuesto	4,095'000,000.00

TOTAL	\$ 242,542'000,000.00

Inversiones	44,477'000,000.00
Erogaciones Adicionales	135,480'000,000.00
Deuda Pública	149,202'000,000.00

TOTAL	\$ 329,159'000,000.00

SUBTOTAL:	571,701'000,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal	552,568'000,000.00

TOTAL:	\$ 1,124,269'000,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1980

Se considera que en este ejercicio presupuestario se inicia la consolidación del desarrollo, promoviendo el empleo, combatiendo la inflación y el reordenamiento económico. Se hace notar que por acuerdo presidencial se creó la Comisión Intersecretarial ¹¹⁹ para vigilar la congruencia del gasto público, dicha Comisión se integró por S.P.P. y S.H.C.P. Las principales funciones a desarrollar fueron: - Estudiar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos nacionales. Proponer un calendario de pagos que permitan un programa de gastos. - Sugerir medidas necesarias para evitar la desviación del ejercicio del gasto. - Proponer mecanismos de comunicación permanente entre SPP y SHCP que permitan conocer el ejercicio del gasto público y su financiamiento.

La estimación de los ingresos fue de \$ 1,217,000'000.00

PRESUPUESTO ¹²⁰

Legislativo	\$ 1,385'000,000.00
Presidencia de la República	1,312'000,000.00
Judicial	1,000'000,000.00
Gobernación	3,583'000,000.00
Relaciones Exteriores	2,753'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	132,365'000,000.00
Defensa Nacional	13,912'000,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	74,973'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	37,414'000,000.00
Comercio	28,562'000,000.00
Educación Pública	125,354'000,000.00
Salubridad y Asistencia	18,743'000,000.00
Marina	4,903'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	1,918'000,000.00
Reforma Agraria	5,512'000,000.00
Pesca	7,109'000,000.00
Procuraduría General de la República	1,050'000,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	50,378'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	26,197'000,000.00
Turismo	4,182'000,000.00
Programación y Presupuesto	6,728'000,000.00
Erogaciones Adicionales	92,611,000,000.00
Deuda Pública	197,074'000,000.00
Erogaciones de Organismos y Empresas	844,394'000,000.00
TOTAL	\$1,683,412'000,000.00

¹¹⁹ 29 de agosto de 1979.

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación Secretaría de Gobernación. 31 diciembre México 1979.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1981

Con el fin de detener el proceso inflacionario que afecta la economía del país, en el mes de julio el Gobierno decidió reducir este Presupuesto en un 4%, este ajuste no afectó los programas prioritarios como producción agropecuaria, alimentos básicos, energía y generación de empleos. La estimación de los ingresos fue de \$ 1,162.000'000.000.00

PRESUPUESTO ⁽¹⁾

Legislativo	\$ 1,870'000,000.00
Presidencia de la República	1,740'000,000.00
Judicial	1,600'000,000.00
Gobernación	8,500'000,000.00
Relaciones Exteriores	3,800'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	253,834'200,000.00
Defensa Nacional	25,855'700,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	120,000'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	62,322'000,000.00
Comercio	54,218'700,000.00
Educación Pública	196,492'000,000.00
Salubridad y Asistencia	28,191'000,000.00
Marina	7,791'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	4,160'000,000.00
Reforma Agraria	7,982'500,000.00
Departamento de Pesca	11,385'900,000.00
Procuraduría General de la República	1,720'000,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	109,975'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	49,426'700,000.00
Turismo	7,020'400,000.00
Erogaciones Adicionales	173,360'100,000.00
Deuda Pública	299,598'400,000.00
Programación y Presupuesto	9,880'400,000.00

TOTAL	\$1,440,724'000,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1982

En este Presupuesto se asignó un 22.7% del gasto total, para llevar a cabo una estrategia de desarrollo integral por medio del Sistema Alimentario Mexicano y de los programas específicos agropecuario y forestal.

La estimación de los ingresos fue de \$ 3,320,569'000,000.00

PRESUPUESTO 122

Poder Legislativo	\$ 2,557'000,000.00
Presidencia de la República	2,900'000,000.00
Poder Judicial	2,399'530,000.00
Gobernación	10,200'000,000.00
Relaciones Exteriores	5,000'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	348,700'000,000.00
Defensa Nacional	32,800'000,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	170,000'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	91,800'000,000.00
Comercio	65,300'000,000.00
Educación Pública	306,500'000,000.00
Salubridad y Asistencia	43,400'000,000.00
Marina	10,900'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	8,500'000,000.00
Reforma Agraria	9,700'000,000.00
Pesca	14,400'000,000.00
Procuraduría General de la República	2,500'000,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	156,900'000,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	23,300'000,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	63,200'000,000.00
Turismo	8,200'000,000.00
Erogaciones Adicionales	129,000'000,000.00
Programación y Presupuesto	15,200'000,000.00
Promoción Regional	83,300'000,000.00
Deuda Pública	594,700'000,000.00
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	1,341,147'294,000.00

TOTAL	\$3,532,503'824,000.00
	=====

LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

1982 - 1988

El 1o. de diciembre de 1982, se hizo cargo del Poder Ejecutivo Federal, designando como Secretario de Programación y Presupuesto al Lic. Carlos Salinas de Gortari.

El Lic. De la Madrid inició su gobierno con una situación económica seriamente dañada, se encontró con un sector público que mantenía una situación financiera en constante deterioro que se ubicaba ya en límites insoportables, de tal forma que el nuevo gobierno tomaba en sus manos un aparato gubernamental que para operar demandaba grandes cantidades de recursos que no podían disminuirse en forma drástica de un momento a otro, sino que implicaba realizar cambios importantes en el sector público para poder hacerlo más eficiente y sanear las finanzas públicas.

Su gobierno se hizo cargo también de la enorme deuda que se había contratado en el pasado y que limitaba seriamente las opciones de política económica que pudiesen promover el desarrollo económico nacional.

El servicio de la deuda representaba alrededor de un 70% del valor de las exportaciones de bienes y servicios; esto representaba una limitante al tener de antemano comprometidas grandes cantidades de recursos para realizar pagos al exterior.

Ante tal situación el Lic. De la Madrid instauró una serie de acciones que se orientarían a controlar los aspectos más grandes de la crisis y que intentan sentar las bases para un crecimiento económico sano en el futuro.

La estrategia económica que se planteó, busca conciliar el combate a la crisis con la reestructuración profunda de la economía. Para ello se establecieron dos grandes líneas de acción ¹²³ a) reordenación económica y b) cambio estructural.

¹²³ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. Pág. 117 a 119.

La primera se constituye en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y la segunda se orienta al cambio estructural para iniciar transformaciones a fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, con el fin de superar los desequilibrios fundamentales de la estructura económica.

La gestión financiera del Estado orientada a continuar promoviendo el desarrollo en un marco de mayor eficiencia y racionalidad, buscando disminuir la dependencia financiera del gobierno mediante la disminución del déficit público.

En ese sentido, el sector público mantuvo una política realista en el manejo de los ingresos públicos, principalmente en los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce.

También se tomaron medidas importantes en la reducción del gasto público, cuidando que los recursos se canalizaran a actividades prioritarias y de mayor beneficio social disminuyéndole en aquellos renglones que no se consideraban indispensables.

A partir de esto, se llevó a efecto un proceso de desincorporación de entidades del sector público, el cual se retira por completo de algunas ramas como la petroquímica secundaria, farmacéutica, refresquera y redujo su participación en otras muchas.

La política de saneamiento en las finanzas públicas, los ajustes al gasto público que se llevaron a efecto significaron un ahorro de un billón 663 millones de pesos ¹²⁴, lo que representó el 90% de la meta global planteada en el Acuerdo de Austeridad.

La racionalización de las estructuras orgánicas y ocupacionales, la meta para cancelar o congelar plazas en el sector público fue de 40 mil, de las cuales 13,019 correspondieron al gobierno federal, 12,998 a organismos y empresas estatales y 13,995 a entidades fuera de presupuesto.

¹²⁴ Lloyola Alarcón, J. Antonio. Desafíos de la Economía Mexicana. Editorial ECASA. México 1990. pág. 109.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1983

De acuerdo con la política económica de la administración del Lic. de la Madrid, este Presupuesto tendió a la austeridad, establecer incrementos considerables para atender salud, seguridad social, producción agropecuaria e infraestructura de comunicaciones y transportes, además de reducir el gasto en los energéticos, la industria y en el ramo administrativo.

Por otra parte, los objetivos que se propusieron en este Presupuesto fueron: reducir la inflación al 50%, crear entre 500 y 700 mil nuevos empleos y, abastecer de bienes de consumo popular.

La estimación de los ingresos fue de \$ 7,168,797'000,000.00

PRESUPUESTO ¹²³

Poder Legislativo	\$ 1,512'700'000.00
Presidencia de la República	3,631'696,000.00
Poder Judicial	2,783'752,000.00
Gobernación	8,714'876,000.00
Relaciones Exteriores	10,055'084,000.00
Hacienda y Crédito Público	670,712'623,000.00
Defensa Nacional	37,873'694,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	176,198'495,000.00
Comunicaciones y Transportes	154,167'654,000.00
Comercio	136,619'649,000.00
Educación Pública	443,829'058,000.00
Salubridad y Asistencia	54,542'241,000.00
Marina	14,436'230,000.00
Trabajo y Previsión Social	4,829'308,000.00
Reforma Agraria	10,732'076,000.00
Pesca	21,615'116,000.00
Procuraduría General de la República	3,100'280,000.00
Patrimonio y Fomento Industrial	276,616'362,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	21,819'859,000.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	79,465'800,000.00
Turismo	7,456'796,000.00
Erogaciones Adicionales	551,367'000,000.00
Programación y Presupuesto	19,415'219,000.00
Promoción Regional	71,600'000,000.00
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	1,964'072,200,000.00
Deuda Pública	821,558'800,000.00

T O T A L	\$ 5,569,726'568,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1984

En este Presupuesto se establecieron los siguientes propósitos: proteger el empleo; la planta productiva; el consumo básico, así como también abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y recuperar la capacidad de crecimiento, asimismo se propuso un aumento de 51% para el sector Comunicaciones y Transportes y 52% en la inversión del abasto. La estimación de los ingresos fue de \$ 11.746,461'000,000.00

PRESUPUESTO 124

Presidencia de la República	\$ 6,152'700,000.00
Gobernación	16,987'500,000.00
Relaciones Exteriores	22,966'700,000.00
Hacienda y Crédito Público	289'146'400,000.00
Defensa Nacional	94,243'000,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	316,740'900,000.00
Comunicaciones y Transportes	362,199'000,000.00
Comercio y Fomento Industrial	292,452'700,000.00
Educación Pública	706,941'300,000.00
Salubridad y Asistencia	89,165'282,000.00
Marina	32,847'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	11,238,300,000.00
Reforma Agraria	19,021'400,000.00
Pesca	19,684'838,000.00
Procuraduría General de la República	6,450'000,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	531,366'636,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	55,529'900,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	48,686'861,000.00
Turismo	14,095'000,000.00
Erogaciones Adicionales	634,233'100,000.00
Programación y Presupuesto	35,385'600,000.00
Contraloría General de la Federación	5,696'100,000.00

SUBTOTAL	\$3,611,230'217,000.00

Poder Legislativo	6,787'289,000.00
Poder Judicial	8,306'700,000.00
Estados y Municipios	1,000,476'900,000.00
Reserva para Recuperación de la Actividad Económica	277,000'000,000.00
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	3,673,833'200,000.00
Deuda Pública	2,836,700'000,000.00

TOTAL	\$ 11,414,334'106,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1985

Este presupuesto estuvo orientado al cambio social, pretendió establecer un crecimiento económico del 4% y para su financiamiento sus principales fuentes de captación fueron con recursos propios, no obstante se acudió al financiamiento externo. La estimación de los ingresos fue de \$18,390,000'000,000.00

PRESUPUESTO 127

Poder Legislativo	\$ 8,738'225,000.00
Poder Judicial	15,168'687,000.00
Presidencia de la República	11,364'800,000.00
Gobernación	41,219'928,000.00
Relaciones Exteriores	28,800'000,000.00
Hacienda y Crédito Público	450,950'096,000.00
Defensa Nacional	197,457'500,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	541,808'754,000.00
Comunicaciones y Transportes	566,600'000,000.00
Comercio y Fomento Industrial	467,520'642,000.00
Educación Pública	1,136,500'000,000.00
Salubridad y Asistencia	163,080'993,000.00
Marina	66,120'200,000.00
Trabajo y Previsión Social	20,000'000,000.00
Reforma Agraria	32,629'000,000.00
Pesca	43,596'400,000.00
Procuraduría General de la República	11,751'200,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	897,142'091,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	111,967'900,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	81,800'000,000.00
Turismo	22,071'400,000.00
Erogaciones no Sectorizables	681,740'800,000.00
Programación y Presupuesto	60,618'177,000.00
Contraloría General de la Federación	8,174'368,000.00

SUBTOTAL	\$ 5,666,822'061,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos y Empresas Descentralizadas propiedad del Gobierno Federal	7,997,270'600,000.00
Deuda Pública	4,609,500'000,000.00

TOTAL	\$18,273,593'210,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1986

En virtud de que el gasto público anterior se sobregiró un 12% las reservas internacionales resintieron una sensible caída; la balanza comercial terminó con saldo negativo por primera vez en tres años.

Este Presupuesto tuvo un grado de austeridad sin precedente, con la finalidad de combatir la inflación y abatir el ritmo de avance de los precios, asimismo se continuo con el Programa de Reordenación Económica a través de la reducción de la demanda pública, por medio de la disminución del déficit fiscal y se moderó la demanda privada vfa contracción crediticia.

La estimación de los ingresos fue de \$ 32.214,836'500,000.00

PRESUPUESTO 1986

Poder Legislativo	\$ 12,213'300,000.00
Presidencia de la República	14,650'500,000.00
Poder Judicial	22,401'800,000.00
Gobernación	44,510'000,000.00
Relaciones Exteriores	46,142'800,000.00
Hacienda y Crédito Público	526,220'000,000.00
Defensa Nacional	287,230'300,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	598,610'500,000.00
Comunicaciones y Transportes	694,051'300,000.00
Comercio y Fomento Industrial	674,219'100,000.00
Educación Pública	1,551,300'000,000.00
Salud	232,602'300,000.00
Marina	87,525'100,000.00
Trabajo y Previsión Social	23,503'500,000.00
Reforma Agraria	39,155'800,000.00
Pesca	58,163'300,000.00
Procuraduría General de la República	17,219'200,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	1,260,255'800,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	156,162'800,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	92,078'500,000.00
T u r i s m o	27,262'100,000.00
Erogaciones No Sectorizables	1,153,834'400,000.00
Programación y Presupuesto	71,253'100,000.00
Contraloría General de la Federación	7,758'500,000.00
Reconstrucción	259,000'000,000.00
Desarrollo Regional	363,373'400,000.00
Participaciones a Estados y Municipios	1,992,000'000,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y	
Empresas Propiedad del Gobierno Federal	9,332,014'500,000.00
Deuda Pública	10,966,706'900,000.00

TOTAL	\$ 30,611,418'800,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1987

El 50.8% se destinó a financiar el gasto programable integrado por los rubros de inversión y gasto corriente, en tanto que el 49.2% restante se orientó a financiar el gasto no programable, principalmente el pago de la deuda pública. El Gobierno Federal planeó un crecimiento del PIB del 2 al 3%, considerando una inflación del 80% durante este año. La estimación del ingreso fue de \$86,211,817,000,000.00

PRESUPUESTO 129

Poder Legislativo	\$ 21,680'300,000.00
Presidencia de la República	32,514'100,000.00
Poder Judicial	42,810'800,000.00
Gobernación	71,506'000,000.00
Relaciones Exteriores	123,142'600,000.00
Hacienda y Crédito Público	971,951'400,000.00
Defensa Nacional	485,083'800,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	1,058,493'000,000.00
Comunicaciones y Transportes	1,351,964'000,000.00
Comercio y Fomento Industrial	870,282'800,000.00
Educación Pública	2,867,229'000,000.00
Salud	396,755'600,000.00
Marina	144,870'000,000.00
Trabajo y Previsión Social	39,367'100,000.00
Reforma Agraria	65,504'000,000.00
Pesca	64,071'400,000.00
Procuraduría General de la República	39,577'700,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	1,358,599'500,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	227,893'500,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	142,694'000,000.00
Turismo	54,869'800,000.00
Erogaciones no Sectorizables	4,482,637'500,000.00
Programación y Presupuesto	112,849'000,000.00
Contraloría General de la Federación	12,377'400,000.00
Reconstrucción y Descentralización	485,000'000,000.00
Desarrollo Regional	931,000'000,000.00
Participaciones a Estados y Municipios	4,350,246'600,000.00
Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	20,253,230'400,000.00
Deuda Pública	40,803,933'900,000.00

TOTAL	\$ 81,682,135'200,000.00
	=====

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1988

Este fue el último presupuesto de la administración del Lic. de la Madrid, la deuda externa ascendía a 120 mil millones de dólares, el país estaba descapitalizado por la fuga de capitales, la Administración Pública se preparaba para entrar a una nueva etapa para enmendar de raíz problemas estructurales de nuestra economía con el fin de superar la crisis con bases sólidas en la futura estructura financiera nacional.

La estimación de los ingresos fue de \$ 208,879,100'000,000.00

PRESUPUESTO ¹²⁹

Poder Legislativo	\$ 69,761'400,000.00
Presidencia de la República	93,058'600,000.00
Poder Judicial	131,383'800,000.00
Gobernación	227,986'200,000.00
Relaciones Exteriores	255,274'200,000.00
Hacienda y Crédito Público	1,922,151'800,000.00
Defensa Nacional	1,202,741'300,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	2,297,378'700,000.00
Comunicaciones y Transportes	2,690,089'800,000.00
Comercio y Fomento Industrial	2,053,633'600,000.00
Educación Pública	7,968,125'000,000.00
Salud	1,226,016'800,000.00
Marina	388,309'800,000.00
Trabajo y Previsión Social	190,473'300,000.00
Reforma Agraria	196,548'600,000.00
Pesca	152,150'900,000.00
Procuraduría General de la República	78,693'900,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	4,027,214'700,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	701,890'400,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	271,983'800,000.00
Turismo	130,867'000,000.00
Erogaciones no Sectorizables	12,553,866'000,000.00
Programación y Presupuesto	293,271'900,000.00
Contraloría General de la Federación	28,409'900,000.00
Reconstrucción y Descentralización	475,000'000,000.00
Empresas Paraestatales	50,821,844'900,000.00
Deuda Pública	98,975,700'000,000.00

TOTAL	\$ 189,423,826'300,000.00
	=====

LIC . CARLOS SALINAS DE GORTARI.

1988 - 1994

El 1o. de diciembre de 1988, el licenciado Carlos Salinas de Gortari, se hizo cargo del Poder Ejecutivo Federal, nombrando como Secretario de Programación y Presupuesto al Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León.

Doce días después de haber tomado posesión de su alto cargo, el presidente Salinas de Gortari se reunió con los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial con el fin de suscribir el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), el cual representa el programa económico que busca consolidar la estabilidad económica del país y permitir el crecimiento sostenido, sin inflación y con equidad.

Los acuerdos concertados en el PECE fueron los siguientes:

1.- El gobierno federal se compromete a mantener un balance en las finanzas públicas compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación, a mantener la estabilidad de precios y sentar las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico.

2.- En materia de precios y tarifas del sector público, no habrá incrementos en los productos que inciden mas significativamente en el gasto del consumidor, tales como electricidad, gasolina y gas doméstico; sin embargo, para coadyuvar al saneamiento de las finanzas públicas, se efectuaron aumentos en algunos precios y tarifas de bienes y servicios públicos para la industria y el comercio que presentan riesgos de importancia.

3.- En cuanto a la política cambiaria, a partir del 1o. de enero y hasta el 31 de julio de 1989, se ajustará diariamente el tipo de cambio a razón de un peso diario pudiéndose estabilizar la paridad si las circunstancias lo permiten.

4.- Se darán modificaciones a la estructura arancelaria de la importación, a fin de disminuir la dispersión actual.

5.- El sector empresarial recomendará a sus agremiados que absorban el aumento salarial, el ajuste en el tipo de cambio y los aumentos de precios y tarifas, manteniendo los precios vigentes. Se examinarán casos excepcionales de productos básicos que muestren rezagos extremos que pongan en serio riesgo el abasto a la población o la existencia misma de la industria.

6.- El Gobierno Federal seguirá impulsando una mayor productividad en el campo para elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos. Se otorgarán estímulos regionales para beneficiar a los productores agrícolas.

7.- El gobierno federal iniciará un programa de alcance nacional para eliminar medidas de regulación económica que generen costos injustificados u obstaculicen innecesariamente a los particulares en el desarrollo de actividades económicas lícitas.

El anterior acuerdo muestra la voluntad de los diferentes sectores de contribuir solidariamente en el esfuerzo por superar la crisis económica y dar inicio a una nueva era en la vida económica de México.

En otro aspecto de la política mexicana del gobierno salinista, en 1990 se toma la decisión de reprivatizar la banca nacionalizada en 1982, por lo que la venta de las sociedades nacionales de crédito será paulatina, considerándose culminarla en un lapso de dos años; asimismo, el Estado se deshace de las empresas que tenía, poniéndolas también a la venta, estas empresas en su mayoría, siempre estaban en números rojos ocasionando una gran sangría al erario de la Nación.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1989

on el fin de tener un mayor control en el manejo del Presupuesto, en este año el proyecto de ley respectivo señalaba que: "las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público informarán trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la situación económica y las finanzas públicas del presente ejercicio, incluyendo las de las entidades paraestatales."

La estimación de los ingresos fue de \$ 246,506.889'000,000.00

PRESUPUESTO ¹⁰¹

Poder Legislativo	133,034'200,000.00
Presidencia de la República	122,058'500,000.00
Poder Ejecutivo	171,146'000,000.00
Gobernación	396,565'200,000.00
Relaciones Exteriores	284,917'400,000.00
Hacienda y Crédito Público	2,196,296'400,000.00
Defensa Nacional	1,576,917'800,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	2,330,999'200,000.00
Comunicaciones y Transportes	2,480,820'600,000.00
Comercio y Fomento Industrial	3,155,482'800,000.00
Educación Pública	11,324,223'500,000.00
Salud	1,664,001'700,000.00
Marina	543,815'700,000.00
Trabajo y Previsión Social	196,100'600,000.00
Reforma Agraria	192,555'300,000.00
Pesca	132,756'200,000.00
Procuraduría General de la República	118,581'300,000.00
Energía, Minas e Industria Paraestatal	3,658,729'800,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	2,081,133'500,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	292,968'000,000.00
T u r i s m o	97,797'300,000.00
Erogaciones no Sectorizables	6,954,251'200,000.00
Programación y Presupuesto	328,367'300,000.00
Contraloría General de la Federación	28,957'200,000.00
Reconstrucción y Descentralización	585,357'200,000.00
Desarrollo Regional y Participaciones a Estados y Municipios	16,225,925'100,000.00
Organismos Descentralizados y Entidades Paraestatales	49,559,583'200,000.00
Deuda Pública	134,446,293'800,000.00
TOTAL;	\$ 241.279,636'000,000.00

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1990

En este Presupuesto se prohíbe a las Dependencias del Ejecutivo crear nuevas plazas, únicamente se podrán crear a petición expresa del titular respectivo, en cuanto se refiera a plazas que se consideren indispensables en los programas de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional.

La estimación de los ingresos fue de \$ 194.379,866'000,000.00

PRESUPUESTO 122

Poder Legislativo	\$200'814,300,000.00
Presidencia de la República	142'786,900,000.00
Poder Judicial	257'000,000,000.00
Gobernación	404'848,400,000.00
Relaciones Exteriores	366'558,300,000.00
Hacienda y Crédito Público	,603'815,300,000.00
Defensa Nacional	2,136'266,500,000.00
Agricultura y Recursos Hidráulicos	3,472'754,500,000.00
Comunicaciones y Transportes	2,589'750,000,000.00
Comercio y Fomento Industrial	5,644'439,700,000.00
Educación Pública	15,836'314,500,000.00
Salud	2,306'819,700,000.00
Marina	700'544,800,000.00
Trabajo y Previsión Social	252'738,500,000.00
Reforma Agraria	238'633,200,000.00
Pesca	167'569,400,000.00
Procuraduría General de la República	278'599,300,000.00
Energía, Minas e Industria Parastatal	4,013'739,200,000.00
Aportaciones a Seguridad Social	2,975'818,700,000.00
Desarrollo Urbano y Ecología	497'368,800,000.00
Turismo	117'824,200,000.00
Erogaciones no Sectorizables	9,354'340,300,000.00
Programación y Presupuesto	427'744,000,000.00
Contraloría General de la Federación	32'195,900,000.00
Erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y	
Empresas Propiedad del Gobierno Federal	54,022'168,200,000.00
Solidaridad y Desarrollo Regional Participación y Estados y Municipios	20,200'000,000,000.00
Deuda Pública	52,714'600,000,000.00

TOTAL	\$181,956'052.600,000.00
	=====

Después de haber presentado con claridad la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación en estos últimos cien años, vinculando a éste los Presidentes de la República ante el gasto público; la siguiente parte de esta investigación la he dedicado al estudio sintetizado del desarrollo económico de México, dividido en diez décadas, resaltando en éstas las etapas de mayor trascendencia en la economía nacional, las cuales han sido conceptualizadas a nivel personal.

CUARTA PARTE

**SINTESIS ANALITICA DE DIEZ DECADAS
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE
LA FEDERACION Y SU IMPACTO EN
EL GASTO PUBLICO**

UN SIGLO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

En este cuarto apartado se aborda un siglo del presupuesto Público de egresos en México, siguiendo el criterio metodológico de dividir de una manera cronológica representativa de la acción presupuestaria en diez décadas, destacando en estas, los rubros del gasto de inversión y social, integrando sus grandes bases para el desarrollo y crecimiento económico nacional.

Asimismo, se hace notar que uno de los renglones en los que se erogan una cantidad considerable del presupuesto federal es lo correspondiente a la deuda pública, como lo analizaremos en esta investigación, donde se observa el surgimiento de las instituciones de crédito.

El presupuesto de egresos públicos tiene una gran importancia para la economía nacional en cuanto constituye el instrumento de la política económica, encaminada a favorecer la captación de los ingresos o la compensación del producto nacional, transformándose en los presupuestos de los gobiernos analizados en estas décadas.

Es importante resaltar que en estas décadas presupuestarias el plan de ingresos y egresos se organizó en función de un programa general de acción a fin de que el gasto público se transformara, encaminándose al impulso de las actividades fomento económico industrial y sin olvidar las crisis económicas que se vivieron, las cuáles se reflejan en la acción del presupuesto, vía recortes en su propio ejercicio.

Se hace saber que en estos presupuestos estudiados y analizados se puede observar que los gastos públicos son de carácter fijo, entre ellos, los servicios administrativos y los subsidios, que constituyen cargos sociales difíciles de reducir, asimismo es importante destacar su propia dinámica que ha vivido en razón del movimiento revolucionario y la inestabilidad del sistema político y administrativo hasta la consolidación de la muerte del caudillismo y el fortalecimiento al presidencialismo.

DECADA 1891 - 1900

EL CAPITAL EXTRANJERO Y LA INDUSTRIALIZACION

DECADA 1891 - 1900

Al terminarse las guerrillas civiles y entrar en un período de paz y estabilidad política se fundamentaron las bases esenciales para el crecimiento económico. El modelo de desarrollo adoptado por Porfirio Díaz, consistió fundamentalmente en crear las condiciones necesarias para atraer la inversión extranjera y basar en esos recursos el crecimiento de la economía.

Los capitales extranjeros ante la seguridad que ofrecía la paz porfiriana, se integraron en los vastos recursos con que cuenta nuestro país. "en 1844 se estima que la inversión extranjera en México era de 100 millones de pesos" ¹

Esta inversión estaba concentrada principalmente en la construcción de los ferrocarriles y en la minería, fue así, como apoyado en el capital extranjero nuestro país inició su camino hacia la modernidad y el progreso.

La construcción del sistema ferroviario permitió enlazar las diferentes zonas geográficas del país. Respondiendo inicialmente a las necesidades de las industrias mineras, el ferrocarril hizo posible que otras actividades colaterales tuvieran auge, propiciando el comercio de diversas mercancías entre distintos puntos del país, de una manera más eficiente a un menor costo.

Si lo anterior demuestra que ésta década, nuestro país vivió un notable crecimiento acertable, la estrategia que se siguió para impulsarlo estuvo fundamentada en aprovechar las ventajas comparativas de México a corto plazo, como eran: la producción agrícola y minera de exportación.

El modelo de desarrollo del Porfiriato estuvo basado esencialmente en los continuos flujos de capital y tecnología extranjera, esto es, contemplaba a México permanentemente como un país dependiente del exterior.

¹ Alarcón Loyola. Desafíos de la Economía Mexicana, Ed.. ECASA, México 1989, página 5

Con el fin de alentar la inversión productiva, principalmente extranjera, se mantuvo una rígida protección a la economía, así como mano de obra, cuyo salario era muy bajo, lo que favorecía la obtención de altas tasas de rentabilidad.

Aproximadamente el 80% de la población era rural y una gran parte de ellas estaba ligada directamente a las grandes haciendas, lo cual significaba que su poder adquisitivo era escaso debido a las prácticas que esta forma de propiedad ejercía sobre los jornaleros, como eran las "tiendas de raya".

Por otra parte, el doctor Omar Guerrero, opina que: "En 1891 Porfirio Díaz, expidió un decreto sobre la administración pública que será básicamente la disposición orgánica que regirá a la administración centralizada durante su larga gestión de gobierno".²

Como lo señalan las estadísticas históricas de México, en el año de 1890, se contrato un préstamo de 6 millones de libras esterlinas, a fin de consolidar y convertir la deuda que el gobierno había contraído con su política subvencionista a empresas ferrocarrileras. Crédito que sirvió para cubrir el déficit del año fiscal anterior y la cuenta del Banco Nacional de México. En este año, se hizo una emisión en oro de moneda extranjera, por valor de 2,700,000 libras esterlinas para pagar un ajuste sobre la construcción del ferrocarril de Teguantepec. En resumen, la deuda exterior para el año de 1896 ascendía a 193 245 510.28.

Una de las acciones más destacadas por el mundo financiero porfirista, fue facultar al ejecutivo para convertir la deuda pública, pagadera en oro, mediante los cuales se liberaban garantías anteriores, haciéndolas decaer exclusivamente en los derechos arancelarios y se lograba una economía, al convertir el tipo de interés de 6 a 5%.

En trece años la deuda pública había pasado de \$193,245,518.28 a \$436,761,845.32, en esos 13 años los presupuestos habían dedicado al pago de la deuda enormes cantidades. La Deuda Nacional, había servido para todo: conciliación en el terreno nacional e internacional, para el desague de la Ciudad de México, obras portuarias, e "indemnizar empresas ferrocarrileras".³

² Guerrero Omar, El Estado y la Administración Pública en México, Editorial INAP, México 1989, página 205.

³ Estadísticas históricas de México Tomo II. Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, página 635.

DECADA 1901 - 1910

EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LA

INFRAESTRUCTURA URBANA

DECADA 1901 - 1910

Ya en el curso de este siglo el importe de los presupuestos ha crecido verticalmente en virtud de la multiplicidad de atenciones de funciones que ha asumido el Gobierno Federal, de la mayor población del país y del proceso general de desarrollo. Paralelamente se han modificado la composición de los ingresos y los egresos y los conceptos para su recaudación y gasto.

En los últimos años del porfiriato los ingresos fiscales derivaban principalmente de las aduanas y del timbre.

Según Limantour, en el año fiscal 1905 - 1906, el impuesto del timbre alcanzó el 35% de la recaudación total y el 40% de los ingresos fiscales se obtuvo en las aduanas. es de ser mención que ambos impuestos son de tipo indirecto de los contribuyentes de bajo recursos.

La minería que se encontraba en pleno desarrollo gozaba de franquicias, por cuanto al capital invertido, sin que el país tuviera ningún beneficio a cambio de la explotación de sus riquezas.

Asimismo, las extensiones fiscales que disfrutaban las exportaciones de minerales en bruto impedían una integración industrial de la minería. en esta década la actividad del gobierno era limitada en gran medida, si bien los ingresos fiscales eran reducidos privaba la preocupación de no utilizarlos en forma completa a fin de presentar un superhábilit en la administración, como si se tratara de una economía privada. Durante la última década del Porfiriato hubo una intensa actividad en obras materiales de tipo municipal, algunas de ellas todavía en servicio. El Congreso autorizó las obras del Hospital General, del Manicomio General y del Hospicio para pobres, la construcción de varias escuelas y de los edificios de la Secretaría de Justicia y de la Administración de Correos. Se aprobaron fondos para las obras de los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos y Manzanillo; para erigir los edificios de la Secretaría de Comunicaciones, de Relaciones Exteriores y de Fomento. Se terminaron obras de desagüe de la Ciudad de México, así como el abastecimiento de agua potable, la pavimentación de calles y el alumbrado público.

Contrastan estas y otras inversiones semejantes, con la desanteción en que vivía una gran parte de los 13.5 millones de habitantes con que contaba entonces el país de los cuales cerca de 11 millones eran analfabetas.

DECADA 1911-1920

REVOLUCION Y MOVIMIENTO ARMADO

DECADA 1911-1920

La lucha armada que tiene lugar durante toda esta década, interrumpe el desarrollo del país. La producción minera se reduce en un 40%, la agrícola en 3% y la manufactura en 9%. ⁴

La actividad petrolera fue de las más dinámicas durante este período, si bien la actividad económica del país se estanco en el período armado, a raíz de este movimiento, se definen las bases que regirán el rumbo económico de México.

Los principales cambios políticos y sociales que tienen lugar durante la revolución y que sentaron las bases de la nueva estructura económica son:

- Desaparición del modelo feudal que representaba la Hacienda.
- Creación de una legislación laboral que protegía los intereses de los trabajadores.
- Reconocimiento del papel del Estado como promotor del desarrollo, otorgándole la propiedad originaria del subsuelo y en general de los recursos materiales y poniendo en sus manos el control de las relaciones de propiedad con fines de redistribuir la riqueza.
- Organización de un sistema jurídico-político de conciliación entre las distintas clases sociales bajo la dirección del Estado.

La efusiva concentración de la propiedad de la tierra caracterizada por la Hacienda porfiriana, inició un proceso de desconcentración a partir de la reforma agraria que cambiaba de un modelo feudal a uno mixto, privado-ejidal. Esta nueva estructura en la tendencia de la tierra produjo tres tipos de unidades económicas agrícolas: el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

⁴ Estadísticas históricas de México. INEGI, SPP. Tomo I México 1985, página 313.

Otro logro importante de la elevación a la categoría de garantías constitucionales de los derechos de los trabajadores, lo cual por una parte brinda una mínima protección a la clase trabajadora, al asegurar un mínimo nivel de vida, y por otra, permitió el crecimiento de un mercado interno debido al aumento del consumo de las clases trabajadoras y aseguró a la naciente industria contar con mano de obra en condiciones favorables.

Por otra parte, en su informe del 16 de septiembre de 1913, Huerta manifestó que habían erogado poco más de 55 millones de pesos en la pacificación del país hasta 1912, ante lo cual se aprobó un nuevo adeudo por 20 millones de libras, con garantía del 38% de las exportaciones e importaciones de las aduanas: banqueros Franceses contrataron con el gobierno 16 millones de libras esterlinas pagaderas en monedas francesas, tomando en firme 6 millones de libras a un valor nominal de 90%.

En este mismo año el gobierno autorizó la emisión de papel moneda con la finalidad de "hacer más justa la distribución de préstamos entre los habitantes de las regiones ocupadas por los ejércitos revolucionarios".

En la administración de Venustiano Carranza y mediante decreto se creó la Comisión Monetaria con amplias facultades para organizar la caótica situación financiera del país; se designó esta Comisión para que liquidase los bancos de emisión. El 1o. de agosto de 1917 Carranza dió a conocer el decreto mediante el cual se autoriza al Ejecutivo para contratar un empréstito hasta por 100 millones de pesos oro, con el fin de fundar el "Banco Unico de la emisión de la República Mexicana" el cual se facultaba para la emisión de billetes hasta por el doble de las existencias en metales preciosos: los billetes no podían tener un valor menor a cinco y canjearían en la matriz por metálico, a la par a la vista y al portador."

De los acontecimientos de mas relevancia durante el gobierno de Alvaro Obregón, se puede considerar el decreto mediante el cual se suspendió temporalmente el servicio de la deuda pública exterior a fin de reducir las obligaciones a pagos posibles y justos; así como el decreto mediante el cual se autoriza la organización de un banco único de emisión denominado Banco de México, que estaría organizado como Sociedad Anónima, con una participación del 51% del Gobierno Federal y quedando a la presidencia del Consejo el Secretario de Hacienda, la emisión no excedería al doble de las existencias en caja, en dinero efectivo y en metales preciosos, y el banco manejaría los fondos mencionados sin retribución".⁵

⁵ Ibem. tomo II página 635.

DECADA 1921 - 1930

NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONOMICO

DECADA 1921-1930

Los años de la lucha armada habían afectado al comercio interno, más no así al comercio exterior. Para 1926, el valor de las exportaciones era casi tres veces mayor que en 1910 y la balanza comercial resultaba favorable a México en relación con los Estados Unidos de Norteamérica.

En 1922 las importaciones comprendían la suma de 197 millones de pesos y las exportaciones ascendían a 517 millones de pesos; los productos que se exportaban eran materias principalmente minerales; petróleo y sus derivados, ganado y productos animales, productos agrícolas: café, tomate, arroz, azúcar, vainilla, tabaco, henequén, algodón y chicle.

La exportación de planta y oro creció a partir de 1922, pero en 1927 decayó como consecuencia de una baja en la producción de oro y de la caída del precio internacional de la planta.

El proyecto de reconstrucción económica fue llamado en 1925 la Nueva Política Económica, al establecer una comparación con algunos puntos de la política económica iniciada en la Unión Soviética en 1921. La comparación no parece desacertada, pues ambos proyectos guardaban objetivos semejantes: a) creación de una moneda estable; un presupuesto equilibrado y una hacienda sana; b) la búsqueda de una correcta política financiera; c) la devolución de bienes a manos privadas; d) la creación del Impuesto Sobre la Renta; e) la creación de las instituciones y de prácticas que respaldan la correcta política financiera.

Las finanzas mexicanas dependían en gran medida de los impuestos del petróleo y cuando en 1926 se conjugaron factores como la competencia comercial de Venezuela y Colombia la sobreproducción en los Estados Unidos, la Política Nacionalista de México y la disminución de la producción que provocaron la caída del petróleo la economía mexicana entró en una crisis de la que no se recuperaría completamente, sino hasta la época de la Segunda Guerra Mundial.

Como medida fiscal de gran alcance en 1925, ⁶ se creó el Impuesto sobre la Renta, según el cual, deben contribuir en más alta proporción de los causantes con mayor poder económico, mientras que las clases de bajos recursos se les otorga un mínimo general de extensiones.

En este periodo fue ya manifiesto el destino de los recursos fiscales, los gravámenes más productivos continuaban siendo los del timbre y el comercio exterior, aún cuando el Impuesto Sobre la Renta empezaba a mostrar su importancia como fuente de recursos fiscales; una importante porción del Presupuesto de Egresos se destinó a la educación ⁷ y la obra constructiva del gobierno se encaminó a la infraestructura económica, dando preferencia a los caminos, la irrigación, las plantas hidroeléctricas, los puertos, la construcción de escuelas y la salubridad Pública.

En la época de Calles, 1925, se promulgó la ley que dió vida al Banco de México, institución que ha jugado un papel de primerísima importancia en el desarrollo económico del país. un aspecto a resaltar son los acontecimientos sucedidos en 1929, que se caracterizaron por el decrecimiento progresivo de los ingresos de la Federación, debido, por un lado, a la depresión mundial de las actividades comerciales y financieras, que se vieron reflejadas en nuestro país; y por otra, a la perturbación de la paz pública ocurrida en marzo de 1929 que paralizó muchas actividades en las zonas que se vieron afectadas. Como consecuencia de ello el erario dejó de percibir sumas de importancia, puede decirse que las industrias petrolera, minera y de transportes a vapor pierden su lugar como principales generadores de impuestos, debido a la mala situación de los mercados mundiales. ⁸

⁶ Durante esta administración se implanto el impuesto sobre la renta, que cristalizó la ley de ingresos para 1925. (La ley de ingresos de 1925 estimó una recaudación de \$9 000 000 e ingresaron 13.379 millones)

⁷ Enciclopedia de México. Enciclopedia de México, S.A. México 1977. Tomo 4, página 234

⁸ Ibem. pág... 636

DECADA 1931 - 1940

LA GRAN DEPRESION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

DECADA 1931 - 1940

Esta década se inicia en el momento que la economía mundial atravesaba una de sus peores crisis a la que llamamos la Gran Depresión, esta situación deterioró notablemente las relaciones de México en el exterior. Eliminó la posibilidad de que el país recibiera préstamos del extranjero, disminuyeron los precios de los principales productos de exportación, minerales en su mayoría y además se contrajo su demanda externa.

Como se manifiesta en las Estadísticas de México de la S.P.P., el 30 de agosto de 1930 se promulgó la ley sobre liquidación de los antiguos Bancos de emisión; un año después se dictó la nueva ley monetaria y la reforma a la ley constitutiva del Banco de México. En 1932 se afirma la ley para la fundación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas mediante la suscripción por cuenta del gobierno federal de acciones hasta por 26 millones de pesos.

El producto interno bruto en 1932 disminuyó en 16% respecto a 1924; la producción minera cayó en un 50%.

Como resultado de lo anterior, el desempleo aumentó, sin embargo, muchos de los trabajadores urbanos fueron reabsorbidos por las actividades agropecuarias tradicionales; esto hizo que el campo sufriera menos que otros sectores. Asimismo, debido a la baja en las exportaciones que hacia que el país contara con menos recursos y a la recesión que sufrieran los países industriales, hubo una baja en las importaciones lo que propició una cierta tendencia a sustituir importaciones fomentando este sector, cayó menos que las actividades vinculadas directamente a la exportación. Como resultado de la crisis mundial, se hizo evidente la gran vulnerabilidad de la economía mexicana, ya que era altamente dependiente del exterior y principalmente de la exportación de unos pocos productos primarios.

En 1932 se autoriza al ejecutivo para emitir títulos hasta por 60 millones de pesos denominando "Bonos de la Deuda Pública interior de los Estados Unidos Mexicanos, 40 años", que serían al portador sin intereses y redimibles en anualidades iguales. Su amortización podría hacerse en efectivo, mediante

bienes de propiedades federales o pro compensaciones. En 1933 se amplió esta emisión en 5 millones de pesos. Al año siguiente el Ejecutivo contrata en préstamo interior por 20 millones de pesos para invertirlos en la carretera México-Laredo.

Durante el breve periodo de Ortíz Rubio se llevó adelante un pacto mediante el cual se convino que la deuda exterior, que por este tiempo ascendía a 485 777 221 00 de dólares, se redujera en un 45% del total nominal; además, a las viejas deudas que tenían distintos tipos de interés, se les fijó uno solo del 15 %. El compromiso se cubriría mediante 45 anualidades.

En 1933 se expide el decreto por el cual se crea un fondo de 2 millones de pesos para la "organización y fomento del crédito popular". En este mismo año se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear una sociedad financiera "con carácter de Institución Nacional" antecesora de Nacional Financiera y que junto con el Banco de México, forman los pilares crediticios más firmes de nuestro actual desarrollo. 9

En 1934, la economía mundial comenzó a recuperarse. En México, Lázaro Cárdenas inició su mandato presidencial bajo esos signos de recuperación. El proyecto del cardenismo surge del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario que lo llevó a la presidencia, este Plan sostenía la tesis de que el Estado debía asumir una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, lo que implicaba que el Estado debía jugar un papel más activo en la conducción de la economía. Entre los objetivos del plan estaba fundamentalmente el fortalecer el sector industrial.

Así las acciones emprendidas por Cárdenas sentaron las bases para el desarrollo económico: a) disminución de las tarifas aduaneras para proteger a la industria local y disminuir las importaciones; b) devaluación del peso para desalentar las importaciones y alentar las exportaciones; c) creación de organismos públicos que apoyaran el desarrollo económico.

Como apoyo a este modelo, durante el periodo 1937 a 1940 se mantuvo una constante devaluación del peso frente al dólar, sufriendo nuestra moneda una depreciación del 50%.

Por otra parte en esta época se crean diversas instituciones que jugaran un papel importante en el desarrollo del país. En el sector financiero se crea la banca de fomento Nacional Financiero, S.A., el

Banco Nacional de Consorcio exterior y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que junto con el Banco de México (fundado en 1925), consolida la estructura de un sistema financiero nacional que apoye activamente el financiamiento del desarrollo económico y que promueva el crecimiento del país.

Con la expropiación petrolera y la creación de PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, la Productora e Importadora de Papel (PIPSA) entre otros, se aseguró una infraestructura que permitiría el desarrollo de la industria nacional. El valor de la producción manufacturera ascendió a 598 millones de pesos en 1930 a 1,426 millones de pesos en 1940.

Otro de los factores que apoyo la creciente industrialización del país fue el desarrollo de un mercado libre de mano de obra. Con la Reforma Agraria que tuvo un fuerte auge en el régimen de Lázaro Cárdenas, tendieron a desaparecer los grandes latifundios que atacaban con fuertes deudas a los campesinos. Esto hizo que se liberara gran parte de la fuerza de trabajo campesino, adquiriendo mayor movilidad, ya sea que trabajara una porción de tierra si estaba en posibilidades de recibirla y si le convenía, o trasladarse a las ciudades e incorporarse a la fuerza de trabajo urbana, esto permitió que la industria contara con mano de obra constante, acorde al crecimiento de sus actividades.

Todas las políticas de apoyo al desarrollo industrial de México permitieron que la industria nacional alcanzara cierto grado de madurez, basado en el aumento de la demanda interna y en la integración del mercado nacional, concentrando su producción principalmente en bienes de consumo no duraderos. En esta situación enfrenta nuestro país el inicio de la segunda guerra mundial.

En el régimen Cardenista se dicta una nueva ley monetaria, la cual dispone que los billetes del Banco de México tendrían un poder libertario ilimitado. Para 1935 se promulga el convenio sobre la plata suscrito en Londres el 22 de julio de 1933 por la India, China y España "poseedores de importantes stocks de plata y usuarios de este metal, así como por Austria, Canadá, Estados Unidos, México y Perú, principales productores de plata".

En este sexenio se crearon los Bancos: Obrero de Comercio Exterior y el Ejidal. se emiten varias series de bonos para la construcción de caminos; en 1937 la situación económica de la hacienda pública llegó a una etapa de bonanza; la reserva monetaria ascendía a \$ 216,654,000.00, quedando excluida de esta cantidad la plata que respaldaba los certificados monetarios. Aunque para 1940, según el Anuario

Financiero de este año, el servicio de nuestra deuda seguía en suspenso y los intereses sobre los diversos adeudos con el exterior ascendía a \$ 1,552,003,742.47 ¹⁰

DECADA 1941 - 1950

EL PROTECCIONISMO A LA INDUSTRIA LOCAL

DECADA 1941 - 1950

Durante la segunda guerra mundial, las principales economías del mundo enfocaban todos sus esfuerzos al conflicto bélico, por lo que México tuvo una inmejorable oportunidad en el aspecto económico.

Las industrias de los países en guerra se dedicaban a la fabricación de materiales para apoyar el esfuerzo bélico, como alimentos, armamentos, etc., por lo que escasamente tuvieron excedentes para exportar a otros países.

En esta situación, México vio la oportunidad de profundizar en su política de la situación de importaciones, pues los bienes de consumo que tradicionalmente adquiría en el exterior, en esos momentos los países industriales no estaban en condiciones de surtirlos, por lo que la industria local debía producirlos para satisfacer la demanda del mercado interno.

Por otra parte, la conflagración mundial también representó una ocasión para que México incrementara sus exportaciones, ya que los países industriales requieren fuertes cantidades de insumos que no podrían producir en esos momentos por tener su atención centrada en el conflicto bélico.

Bajo esas condiciones favorables para el país creadas en las relaciones económicas internacionales, el Estado impulsa decididamente la industrialización del país, principalmente vía sustitución de importaciones.

Al finalizar la conflagración mundial, las economías de los países europeos y la de Estados Unidos empezaron a recuperarse, por lo que la demanda de nuestras exportaciones comenzó a declinar.

Asimismo, los países industriales estaban nuevamente en posibilidad de ofrecer aquellos artículos de consumo que habían dejado de exportar durante la guerra. Esta situación amenazaba seriamente a la naciente industria del país, ya que aquellas empresas que se habían formado para sustituir importaciones en el momento en que otros países no estaban en condiciones de ofrecerlas, de pronto se enfrentarían al

peligro de competir con productos del exterior, las cuales se fabricaban con tecnología más avanzada que la utilizada en la incipiente industria nacional.

Frente a este panorama, el Estado decide tomar varias acciones a fin de proteger a la industria local de la competencia de exterior. Entre las medidas que mejor efecto lograron en el fomento de la acumulación del capital nacional, se dieron:

- a) exenciones fiscales a la actividad industrial.**
- b) sistema de licencias que garantizaban al industrial operar bajo formas monopúblicas dentro del mercado nacional.**
- c) política arancelaria con altas tarifas a la importación**
- d) política crediticia favorable a la industria**
- e) devaluación del peso para proteger a la industria nacional**
- f) creación de organismos públicos para impulsar y apoyar la industrialización.**

Debido a la política fiscal que favorecía a la industria a través de rebajas y exenciones de impuesto, el nivel de recaudación fiscal fue muy bajo, por lo que el Estado no podía cubrir con esos ingresos los gastos que tenía que realizar.

Dichos gastos implicaban a su vez la expresión concreta del apoyo estatal a la industrialización. De los gastos totales del Estado la parte que se destinó al fomento de actividades económicas en este periodo fue de 48%.

Los principales organismos que se crearon en esta década fue el Instituto Mexicano del Seguro Social, Granos y Fertilizantes de México, Cobre de México, Industria Petroquímica Nacional.

Por otra parte, la razón inmediata del crecimiento de la industria mexicana a partir de 1940 se dió por consecuencia de la Segunda guerra mundial. El crecimiento del producto nacional entre 1940 y 1945 fue de 7.3% , la guerra aumentó la demanda exterior de ciertos productos mexicanos.

Es así como podemos observar que el Presidente Cárdenas dedicó el 37.6% del Presupuesto Federal a actividades destinadas a estimular el crecimiento económico, mientras el Presidente Avila Camacho aumentó en este renglón a 39.2%. Por otra parte, el Presidente Miguel Alemán sobrepasaría más del 50%.

En 1949 se devaluó la moneda nacional, fijando un cambio de \$8.65 por dólar.

DECADA 1951-1960

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

DECADA 1951 - 1960

Este periodo es conocido como el desarrollo Estabilizador que comenzó a instrumentarse a fines de la década. Su objetivo fundamental fue lograr un aumento de la producción para garantizar el desarrollo económico, para lo cual era necesaria una política económica que controlara la inflación, tuviera equilibrio presupuestal y de balanza de pagos.

Durante este periodo se habló mucho del milagro mexicano, ya que nuestro país pudo crecer a tasas muy por encima de otros países, con una inflación que se mantuvo en niveles muy bajos; el crecimiento promedio anual de la economía durante este periodo fue de 6.7%, medido por el producto interno bruto a precios constantes.

La dolarización que habían aumentado sustancialmente después de la devaluación de 1954 se había estabilizado en un nivel de 20 a 25% en 1955 y 1956, comenzaron a ascender de nuevo en el segundo trimestre de 1957 y alcanzaron el punto más alto de todos los tiempos al final de 1958.

La dolarización de 1957-1958 fue motivada por razones de tipo económico y político. Debe señalarse en primer lugar que la desaceleración de las actividades económicas en los países industrializados durante esos años ejerció un fuerte presión en la balanza de pagos. El déficit de la balanza comercial casi se triplicó en 1957 en relación con el año 1954 y continuo a muy altos niveles en 1958; en aquel año las reservas del Banco de México cayeron un 20%; 1958 fue el último año de la administración del Presidente Ruiz Cortines y el sector privado se sintió incomodo a causa de la aparente orientación de izquierda de López Mateos (candidato oficial a la presidencia); sin embargo, en 1959 la balanza comercial mejoró y el sector privado se tranquilizó, de manera que usó el ataque especulativo contra el peso.

También se sintió garantizado al industrial mexicano mercados cautivos libres de toda competencia externa a través de un excesivo abuso del proteccionismo arancelario, lo que proporcionó grandes ventajas en su rentabilidad.

En esta década se considera que el manejo del sector público fue muy atinado, pues se mantuvo un equilibrio presupuestal que permitió controlar la inflación, sin embargo, los ingresos fiscales continuaban siendo bajos por la política de apoyo a la industria y el gasto público era sustancial.

Se considera necesario resaltar algunos efectos económicos que se vivieron en esta década:

Al término de la guerra de Corea en 1953, el problema de la Balanza de pagos volvió a surgir pues había una recesión de carácter mundial. Al iniciarse el año 1954 se devaluó el peso una vez más y se fijó la nueva paridad de 12.50 pesos por dólar. Esto resolvió el problema de medias, pues el aumento en el valor total de la exportaciones fue modesto, pasando de 615 millones de dólares en ese año a 709 en 1958; los precios mundiales de las exportaciones mexicanas siguieron bajando más de lo que se había previsto sin que las importaciones disminuyeran. El déficit comercial continuo creciendo y para 1958 se importaron 419 millones de dólares más de lo que se exportó. Al finalizar el gobierno de Rufz Cortines se empezaron a contratar importantes préstamos en el exterior principalmente con el Banco Mundial y EXIBANK para hacer frente al problema. Los bajos ingresos del gobierno federal también propiciaron esta solución, pues así le fue posible al Estado mantener su ritmo de inversión sin modificar la estructura impositiva, eludiendo una confrontación con los causantes.

El ritmo de desarrollo se interrumpió a pesar de los problemas anteriores. Cuando la administración de López Mateos tomó el mando en 1958, la inversión pública aumentó, pero pronto surgieron nuevos problemas. Esta vez no fueron resultado de dificultades en el mercado externo, sino que en parte eran producto de una crisis política y en parte resultado del agotamiento de una primera etapa en el proceso de la industrialización.

La inversión global que en 1961 había sido 13.5 por ciento superior a la del año anterior se redujo a sólo 4.6% en 1961 y a 0.3% en 1962. Por eso el estado se vio forzado aumentar sus inversiones -sin aumentar los impuestos- a fin de compensar los efectos negativos provocados por la actitud desconfiada del sector privado. En 1961 el gasto público financió el 50.5% en 1962. Fue necesario recurrir entonces con mayor intensidad a los recursos financieros extranjeros, públicos y privados: en 1961 el 15% de la inversión total se financió con crédito del exterior. Entre 1950 y hasta el fin del periodo de López Mateos en 1964 el sector público obtuvo préstamos en el exterior por valor de 3,139 millones de dólares, de los cuales amortizó en ese mismo plazo 1, 639 millones y pago 313.6 millones más por concepto de intereses.

Sin embargo al finalizar el sexenio de López Mateos pareció que los principales problemas económicos habían sido superados: ese año el crecimiento del PN fue de orden de 10%. La contrapartida fue un déficit en la balanza de pagos igualmente especular. ¹¹

¹¹ Ibero página 638

DECADA 1961 - 1970

EL GASTO PUBLICO Y LA POLITICA DEL SUBSIDIO

DECADA 1961 9170

En la década de los sesenta fueron varias las características que presentaban las finanzas públicas de México; se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta; este se convirtió en un impuesto global, se abandonó el sistema cedular y se introdujeron algunas disposiciones orientadas a estimular la inversión.

Se creó el Registro Federal de Causantes y se cambiaron los métodos de revisión fiscal. También se estableció el control presupuestal para organismos descentralizados a partir de 1965. Tanto el cambio de la estructura del impuesto sobre la renta, como los cambios administrativos de la recaudación fiscal han hecho que la proporción de este impuesto crezca dentro del total de los ingresos fiscales, del 28% en 1960 al 45% en 1970.

Otro aspecto muy importante en esta década ha sido la participación en gran escala de los recursos externos; consiguientemente, los ingresos del sector público han disminuido dentro del conjunto de los ingresos totales, siendo también menor su parte a la inversión pública. La colocación de empréstitos durante el período, proporcionó más del 30% de los ingresos de la Federación.

El proceso se deterioró en la proporción de los ingresos efectivos del Gobierno Federal con respecto al producto nacional se detuvo en el curso de la década, e incluso llegó a invertirse; en 1969 fue de 9.2%.

La inversión global que en 1961 había sido 13.5% superior a la del año anterior se redujo a solo 4.6% y a 0.3% en 1962. Por eso el Estado se vió obligado a aumentar sus inversiones -sin aumentar los impuestos- a fin de compensar los efectos negativos provocados por la actitud desconfiada del sector privado. En 1961 el gasto público financió el 50.5% de la inversión total y en 1962 el 55%.

Fue necesario recurrir entonces con mayor intensidad a los recursos financieros extranjeros, públicos y privados: en 1961 el 15% de la inversión total se financió con crédito del exterior.

También como parte de los apoyos al desarrollo industrial, en esta época se inició la prodigalidad de subsidios. Se daban subsidios directos a aquellas ramas industriales que buscaban fomentar y una serie de subsidios indirectos que beneficiaban en última instancia al sector industrial. Algunos de estos subsidios indirectos se utilizaron para mantener la estabilidad de precios. Tómese por ejemplo el caso del transporte, al mantenerse bajo el precio hace que el trabajador pueda cubrir su uso con un salario bajo, ya que de otra manera, al tener que pagar un precio alto por el transporte que se utiliza (y por productos alimenticios, luz, agua, educación, etc.) presionaría para lograr mayor aumento salarial; de manera que el subsidio indirecto no beneficia únicamente a las clases populares, sino que también es un subsidio para la industria que le permite contar con mano de obra barata.

Esta situación generó una serie de restricciones a las finanzas públicas que se han mantenido hasta la fecha, ante la imposibilidad de erradicarse por completo, dadas las consecuencias que originarían.

DECADA 1971 - 1980
LA INFLACION Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

DECADA 1971 - 1980

Esta década se inicia con la administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez; se analizaron y evaluaron los logros del modelo de desarrollo anterior y se determinó que el principal problema que presentaba, era que habían fomentado un fuerte proceso de contracción del ingreso nacional.

Esta situación hacía evidente las desigualdades generadas por el modelo de desarrollo que se había seguido en el pasado inmediato provocando grandes desigualdades entre la población urbana y rural.

Bajo esas circunstancias se modificó el esquema de crecimiento seguido de los últimos años, buscando una distribución más equitativa del ingreso.

Para lograrlo se optó por impulsar el crecimiento del producto nacional por vía de aumentos en la demanda agregada a través del gasto público expansivo. Esta medida buscaba mejorar el poder adquisitivo de la población que se convertiría en mayores niveles de consumo de bienes y servicios, lo que ocasionaría que se alentara una mayor producción gracias al aumento en la demanda.

Entre los objetivos que se definieron para este nuevo modelo de desarrollo se cuentan: a) mejorar la distribución del ingreso entre los diferentes grupos sociales; b) modernizar las actividades agropecuarias; c) aprovechamiento de recursos naturales; d) descentralizar la industria y hacerla más eficaz; e) aumentar la productividad; incrementar el ahorro y la inversión productiva; f) impulsar el consorcio exterior.

Para lograr los objetivos anteriores, el gasto público aumentó en promedio de 30% anual entre 1971 y 1976; se impulsó el crecimiento de la demanda de bienes y servicios a una tasa media anual del 19%; ¹²sin embargo la producción de bienes y servicios creció solos al 6% anual, por lo que se generó una brecha entre el crecimiento de la demanda y el de la oferta y dio como resultado que aumentara el nivel de precios.

Sin embargo en 1972 se realiza un intento de reforma fiscal, que se vio frustrada ante la oposición empresarial. Cuando el sector privado rehusó aceptar impuestos más altos, se optó un gasto deficitario en gran escala, endeudamiento externo y enorme incremento notablemente, aumentado el número de empresas estatales de 84 en 1970 a 845 en 1976.

El resultado de lo anterior fue que a finales de 1976 el gasto público alcanzó montos sin precedentes, causando una crisis de confianza que provocó la fuga masiva de capitales y una intensa especulación desfavorable al peso, al cual dio la devaluación por primera vez desde 1954.

La restricción fiscal fue impuesta finalmente por el gobierno debido al agotamiento de sus reservas monetarias. En diciembre de 1976 se prometió hacer reducciones de importancia en el gasto público y restablecer la estabilidad monetaria. Durante 1977 y 1978 se trató dar reversa a la tendencia hacia una cada vez mayor déficit gubernamental, práctica que abandona ante la creciente captación de ingresos por concepto de exportación de petróleo, nuevamente la tentación era resolver los problemas estructurales básicos mediante la extensión del sector estatal, por lo cual se recurrió a préstamos al exterior en anticipación de los ingresos por exportación de petróleo utilizando los depósitos de petróleo como garantía principal. ¹³

En 1979 sobrevino el alza de los precios internacionales del petróleo, lo cual causó que los países exportadores de petróleo multiplicaran enormemente sus ingresos por este concepto, mientras que los países industrializados sufrían una severa recesión.

Esta situación provocó que nuestro país tuviera acceso al financiamiento externo y el gobierno vio en esa oportunidad la vía para estimular el crecimiento y, estimando que la riqueza petrolera permitiera hacer frente en el futuro a los compromisos financiero que se adquirieron, recurrió a la deuda externa en forma importante para lograr posteridad del país.

El crecimiento de la economía fue espectacular, de 1978 a 1980 el producto interno bruto creció a tasas anuales de más de 8%, se duplicó la capacidad industrial instalada y durante cuatro años consecutivos se crearon más de 1 millón de empleos anuales. ¹⁴

¹³ Estadísticas Históricas de México, SPP. INEGI. Tomo I, México 1985, página 639.

¹⁴ Efrén Vargas C. Como pagar la Deuda Externa. Ed. Visión México 1987. Página 30.

La política cambiaria que mantuvo fijo el tipo de cambio del peso ocasionó que el dólar fuera excesivamente barato, propiciando mayor consumo en el exterior y la fuga de capitales. La deuda externa creció en 300% durante los últimos cuatro años de esta década.

Todo ello, ante eventos externos como fueron la baja en los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales, provocaron que surgieran nuevamente la crisis y en esta ocasión en proporciones tales que llevaron al país a uno de los periodos más críticos de dificultades económicas en su historia.

DECADA 1981 - 1990
LA DEUDA EXTERNA Y LA MODERNIZACION
EN MEXICO

DECADA 1981 - 1990

En 1981, con la caída de los ingresos por exportaciones petroleras, el sector público percibió ingresos por abajo de los programados; el resultado fue un aumento enorme en el déficit, pues no se realizó ningún ajuste en cuanto al gasto. Este incremento fue la causa inmediata del desproporcionado crecimiento de la deuda pública en ese año.

El mercado petrolero acusó un exceso de oferta a partir de febrero de 1981 que motivó bajas en el precio del petróleo, así como reducciones en las exportaciones de varios países, entre ellos México.

Para el mes de mayo de 1981 las exportaciones habían dejado su promedio mensual de 1.3 millones de barriles por día a 1.2 millones y en el mes de julio las exportaciones se derrumbaban a 464,000 barriles en promedio..

La revolución del sistema financiero mexicano se vio influido tanto por las presiones inflacionarias internas como las altas tasas de interés, predominantes en el mercado internacional del dinero. La política monetaria estuvo orientada a mantener tasas de interés doméstico en promedio al ahorro en pesos, atando las tasas de interés doméstico a las variaciones en los rendimientos en el exterior y a las expectativas de inflación para cubrir el riesgo cambiario.

El 1o. de septiembre de 1982 en su último informe de gobierno el presidente López Portillo marcó un cambio en la dirección de la política económica al producir un sistema generalizado de control de cambio y anunciar la nacionalización de la banca privada mexicana, bajo este sistema se establecieron dos nuevos tipos de cambios: el preferencial fijado en \$50.00 por dólar y otro ordinario de \$70.00 por dólar. La tasa preferencial sería aplicada a transacciones prioritarias entre los que se incluían los pagos de amortización e intereses de los sectores público y privado.

La grave situación de la económica nacional llevó al gobierno a acudir al Fondo Monetario Internacional, no en si por el monto de préstamos que pudieran otorgar para aliviar presiones cambiarias, sino porque ello lo colocaba como aval para la contratación de préstamos ante la banca privada internacional.

El año de 1983 se caracterizó por ser un año de reordenación económica para enfrentar la crisis que experimentó el país. las medidas de las política adoptadas para proteger a la planta productiva y el empleo se encuentra encauzadas en la dirección deseada; sin embargo, debe reconocerse que estas medidas tienen una efectividad un tanto limitada no sólo porque requiera de mayor tiempo para implementarse y ejecutarse, sino porque dentro del marco global de austeridad que predomina en la política, el gasto y la inversión pública no puede incrementarse en los montos que serían deseables.

Se hace saber que la deuda exterior del país creció de 30 500 millones de dólares en 1976 a 82 000 millones de dólares a finales de 1982. El costo anual de pago del servicio de la deuda alcanzó 16 millones de dólares; más del total de ingresos por concepto de exportaciones petroleras en 1982. En agosto de ese año el servicio de la deuda tuvo que suspenderse y empezó el largo proceso de renegociación.

Sin embargo puede considerarse que la decisión del gobierno en cuanto a pedir préstamo con garantía del petróleo, no fue tan imprudente como pudiera parecer hoy, ya que se esperaba que los precios del petróleo continuaran ascendiendo indefinidamente; creencia que se dio como resultado una fuerte tendencia hacia las políticas expansionistas tanto en el sector público como en muchas de las empresas privadas y conglomerados más grandes de México, los cuales se expandieron indiscriminadamente durante los años del auge petrolero, con frecuencia mediante préstamos del exterior. El resultado fue gasto excesivo, una economía sobre calentada y un estallido inflacionario.

En 1982 ante el virtual desplome de la economía y la crisis de confianza que la acompañó por lo menos 22 mil millones de dólares en ahorro de inversión de capital salieron del país, demostrando la inviabilidad de las políticas seguidas. Incluso la nacionalización de la banca y los estrictos controles de cambiarios impuestos resultaron inadecuados para conservar el capital en el país.

En 1982 cuando el Presidente de la Madrid asumió su mandato el sector público atravesaba por un déficit presupuestario sin precedente, equivalente a casi 18% del PIB.

Las reservas del Banco Central estaban virtualmente agotadas y tanto la inversión pública como privada había alcanzado un alto total.

Se realizó una mayor emisión de valores gubernamentales y se redujo el empleo del encaje legal; en cuanto a la deuda externa, la estrategia se orientó a recuperar el prestigio crediticio del país y a restaurar la capacidad de negociación de los mercados internacionales de capital.

Para 1983, el endeudamiento neto interno del sector público fue de 914,800 millones de pesos y el saldo de la deuda pública externa ascendió a 62,556.2 millones de dólares, cifras 6.3% mayor que la correspondiente a 1982. Durante este año se concluyó la reestructuración de la deuda externa iniciada a fines de 1982 por un monto de 23,000 millones de dólares, esta renegociación permitió alargar los vencimientos de 1982, 1983 y 1984, concentrándolos en los años de 1985 a 1988, lo cual hizo necesaria una reestructuración con vencimientos manejables que permiten el crecimiento de la economía.

En este mismo año se logra un acuerdo, en principio, con los bancos miembros del grupo asesor para reestructurar los pagos de la deuda pública externa con la Comunidad Financiera Internacional. Con esta reestructuración de la deuda, el sector público mexicano ahorra por concepto de intereses 5,146.8 millones de dólares. En 1985 y 1986 el ahorro fue casi de 500 millones, en cada uno, y descendiera gradualmente conforme aumente el diferencial. Los intereses que México deberá cubrir en los próximos años serán de 10,000 a 12,000 millones cada año. Calculándose que dichos pagos representan alrededor de la tercera parte de los ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios.¹⁵

La gestión financiera del Estado continúa promoviendo el desarrollo en un marco de mayor eficiencia y racionalidad, buscando disminuir la dependencia financiera del gobierno mediante la disminución del déficit público.

En ese sentido el sector público ha manejado una política realista en el manejo de los ingresos públicos, principalmente en los precios y tarifas en los bienes y servicios que produce.

También se han dado pasos importantes en la reducción del gasto público que ha tenido como finalidad reorganizar el aparato estatal para hacerlo más eficiente y dinámico en sus operaciones para que responda de manera ágil a la solución de los problemas que tiene a su cargo.

Al tiempo que el sector público se ha ido retirando de los campos de acción que no le eran propios ha podido reforzar su actuación en las áreas en que su participación es importante y necesaria. Esto permite al Estado fortalecer su aparato administrativo y productivo para atender las funciones prioritarias de manera más eficiente, no distrayendo ni esfuerzos de estas áreas para atender otras que pueden ser realizadas por los sectores privado o social.

Todo esto ha permitido que por primera vez en muchos años, las finanzas del sector público muestran un mayor equilibrio en sus operaciones.

Después de haber analizado estas diez décadas del presupuesto de egresos de la Federación, de manera muy resumida, se hace notar su impacto en el gasto público que se ha dado en esos últimos siglos en nuestro país, analizando con mayor objetividad, detalle y claridad de los egresos destinados a los ramos siguientes: Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Sector Paraestatal y Deuda Pública, de dichos rubros analizamos su impacto en el gasto público federal el cual se representa porcentualmente destinado a éstos por el presupuesto de egresos de la federación.

En 1926 al Poder ejecutivo se le dedicó la cantidad de \$ 1'677,155.70 manifestándose en 1.37% del gasto total, el cual fue un porcentaje más alto, por otra parte en 1971 en este periodo de Gobierno se dedicó la cantidad de \$ 43'864.000.00, manifestándose en el porcentaje de .06% siendo esta la designación presupuestal más baja en estas diez décadas analizadas. (véase gráfica No. 1).

En lo correspondiente al Poder Legislativo podemos observar que el gasto más alto se manifiesta en 1925, con una erogación de \$ 8'472,629, que ascendía a la proporción del 2.90% del presupuesto total.

En cambio, en 1977 se ejerció la cantidad de \$ 209'000,000.00 manifestándose porcentualmente como un .03%, es decir, la proporción más baja dedicada en este siglo de estudio al Poder Legislativo. (véase gráfica No. 2).

Por otra parte, el nivel de gasto más alto del Poder Judicial se manifiesta en 1930, cuando se le destino la cantidad de \$ 6'699,437.50, que representa el 2.20% del gasto total del presupuesto, mientras que en 1983 se encuentra la designación más baja de todo este siglo, cuando la cantidad de \$ 2'783,752,000.00 representó sólo el .05% del presupuesto total. (véase la gráfica No. 3).

El Sector Paraestatal sólo se incluyó como tal en el presupuesto de egresos de la federación a partir de 1966, por lo cual en 1968 alcanza su designación más alta, siendo la cantidad de \$ 37'192,725,000.00 que manifestaba el 60.56% del presupuesto total. Sin embargo, y al contrario de la creencia popular generalizada, esa proporción ha bajado año con año, hasta que en 1989, ante el proceso de desincorporación del sector paraestatal se le designa la cantidad de \$ 49,446,293,800.000.00 apenas representativa del 20.54% del gasto total del presupuesto de egresos (véase gráfica No. 4).

Por lo contrario, en el ramo de la deuda pública se puede observar que en este periodo de estudio se manifiesta una erogación creciente a partir de 1985, es así que el gasto más alto de servicio de deuda en el presupuesto de egresos de la federación se observa en 1989, designándosele la cantidad de \$13,446,293,800,000.00 siendo ésta la cantidad mayor ejercida presupuestalmente, que se refleja como un 55.72% del presupuesto de egresos total.

La proporción mínima, en cambio, es la de 1924, año en que se dedicó al pago de la deuda pública la cantidad de \$ 72'375,261.11 manifestándose porcentualmente en 2.429%. Cabe anotar que siendo la cantidad más baja en este siglo de estudio del presupuesto público, aún así se integra este rubro como uno de los cinco mayores del gasto anual de 1924. (véase gráfica No. 5).

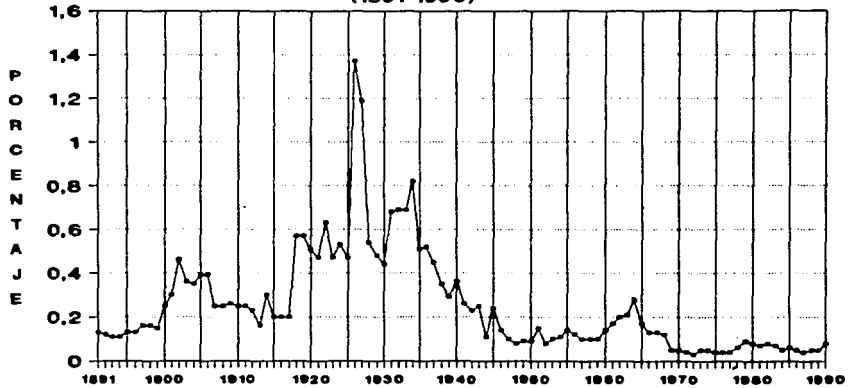
Como resultado del análisis, se ha constatado que en todo momento la proporción del presupuesto destinada al Poder Ejecutivo ha sido mayor que la de los otros dos.

Sin embargo, se ha obtenido otro resultado, involuntario e inesperado, que prueba cómo (véase gráfica No. 6) pareciera haber una relación inversamente proporcional, desde la segunda mitad de los años sesenta a la fecha del estudio, entre gastos de deuda y gasto paraestatal. Es curioso que, al menor gasto de deuda en 1966, se contraponen el mayor gasto paraestatal, y que las dos curvas se van creciendo entre sí, encontrándose en 1984-1985 para volverse a separar desde entonces, con trayectorias contrarias: asciende el gasto en deuda y se reduce al paraestatal.

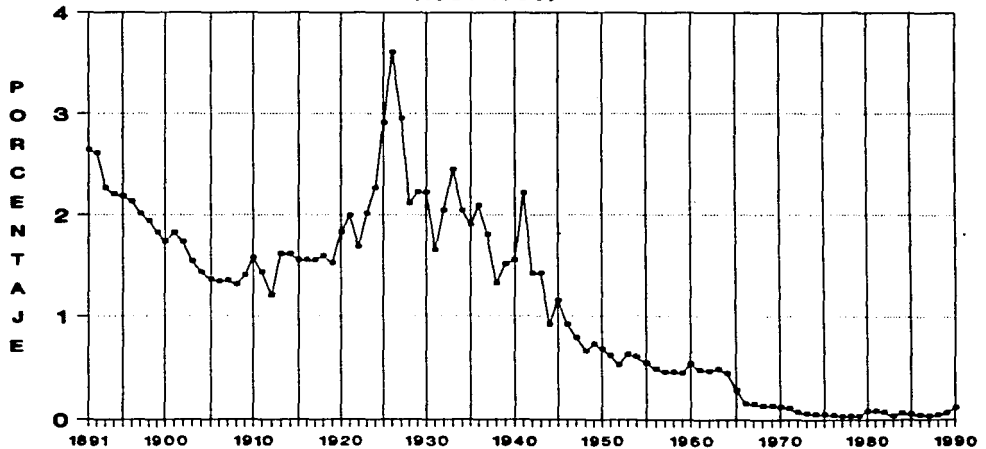
Si consideramos que el sector paraestatal se destina fundamentalmente a bienes y servicios a la población tal pareciera que la prioridad de servir la deuda se ha antepuesto a la de servir a la ciudadanía. Claro que las cosas no son tan simples como parecen en el análisis macro, y que esta aparente contradicción amerita nuevos trabajos en el nivel micro, para poder mejor apreciar, tanto el origen como el destino -y sobre

todo el ritmo de uno y otro rubro. No obstante, las cifras frías parecen señalar a una interesante meta para esos nuevos estudios.

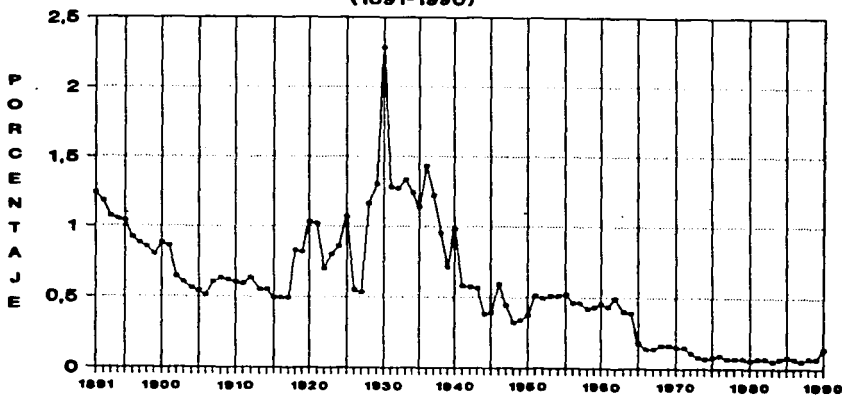
**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL PODER EJECUTIVO
(1891-1990)**



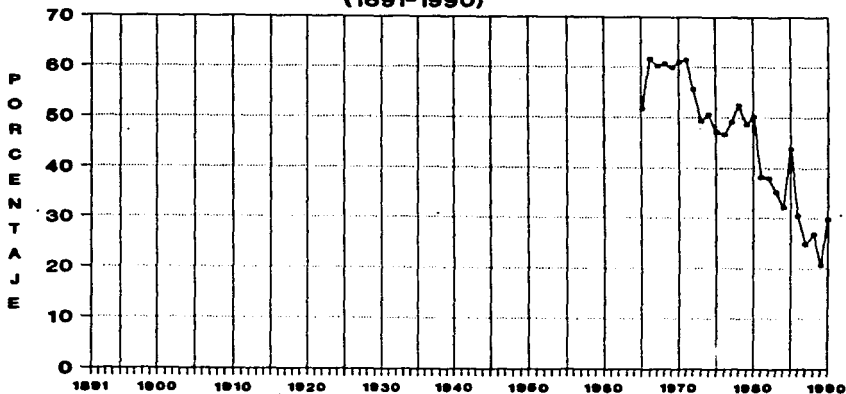
**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL PODER LEGISLATIVO
(1891-1990)**



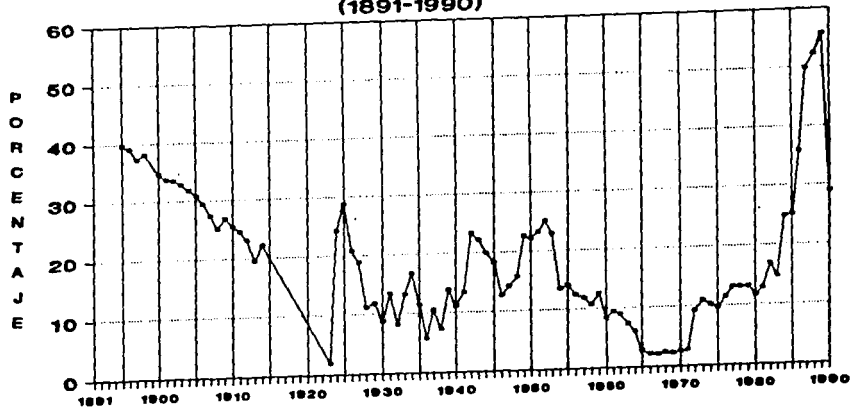
**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL PODER JUDICIAL
(1891-1990)**



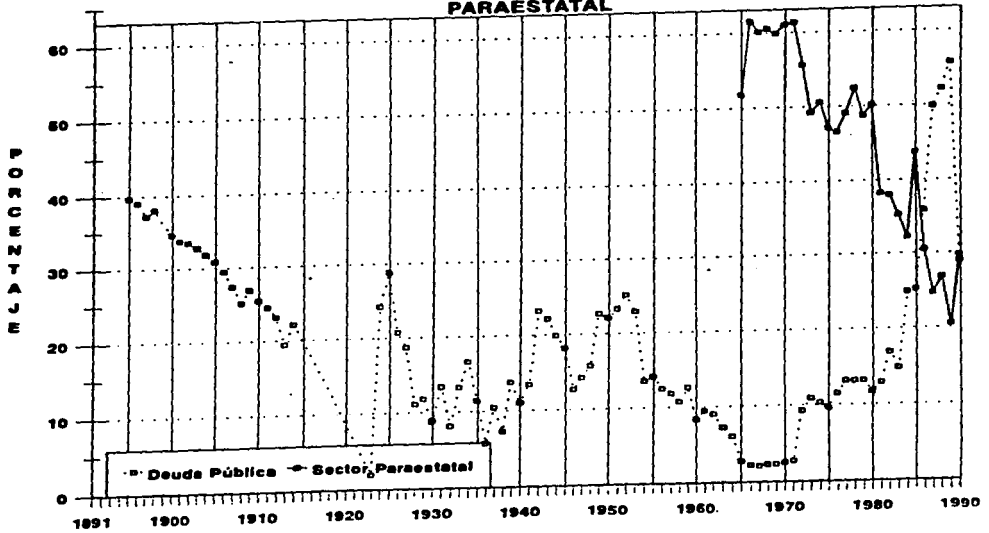
**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL SECTOR PARAESTATAL
(1891-1990)**



**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL PAGO DE LA DEUDA PUBLICA
(1891-1990)**



**REPRESENTACION PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DESTINADA AL PAGO DE LA DEUDA PUBLICA Y AL SECTOR
PARAESTATAL**



CONCLUSIONES Y

REFLEXIONES FINALES

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Después de haber investigado y analizado el objeto de estudio planteado, la inquietud y reflexión académica que me condujo a estudiarlo y a enfrentarme a este reto ha permitido llegar a la síntesis y conclusiones siguientes:

- El Presupuesto es el documento jurídico y contable en que se indican los recursos y los gastos del Estado en su monto correspondiente a un período de doce meses. Por su origen y preparación, el Presupuesto consta en uno o varios documentos administrativos (acto administrativo) que, para su ejecución durante el lapso fijado deben tener la aprobación del Congreso de la Unión conforme lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El presupuesto es un documento jurídico en el sentido de que su aplicación y vigencia están regidas por normas de Derecho Administrativo, y de que su ejecución o inejecución producen efectos jurídicos.

- Al calificar el Presupuesto como Documento Contable, no debe considerársele limitado a un registro gráfico del Activo-Pasivo. El documento tiene un significado más profundo, en el sentido de considerarlo como un plan de Gobierno con finalidades específicas y como una definición de responsabilidades y calendarios, que establece términos claros para la verificación con fines de auditoría. Por tal razón, se le puede considerar como un balance "preventivo" y "consultivo" al mismo tiempo. Es un balance preventivo por ser un cálculo de recursos y gastos antes de su aplicación, y es consultivo o

es consumido, cuando se refiere al ejercicio material del Presupuesto y al control del mismo. En cuanto al período de tiempo de vigencia -año financiero- se inicia y termina con el año calendario.

- Si actualmente el Presupuesto guarda relación estrecha con el Estado constitucional moderno su existencia está relacionada con la función misma de gobernar, desde los primeros sistemas de gobierno. Las soberanías absolutas no dejaban de aceptar la necesidad de "un presupuesto", como un mecanismo de previsión, aunque fuese sólo aproximado, de gastos y recursos; caso contrario, ocurriría una anarquía dentro del sistema administrativo de gobierno, ya que por más absolutista que fuere, se hacía necesario respetar ciertas reglas para la percepción de recursos y así satisfacer las necesidades del Gobierno.

- El presupuesto con sus características originales ha sido rebasado por su evolución técnica y por la creciente existencia de la sociedad civil por participar en las decisiones de gobierno. No obstante, se discute su naturaleza jurídica de acuerdo a sus perfiles jurídico-financieros actuales; por su origen, el Proyecto de presupuesto, mero acto administrativo que emana del Poder Ejecutivo, se llega a confundir con el presupuesto formal, acto legislativo, y con el Presupuesto real o ejercido, meramente acto administrativo.

Esta oposición aparente del acto administrativo-ley puede motivar confusiones más aparentes que reales, por causa de la distinción que la doctrina hace en la ley en sentido formal y ley en sentido material. Ley en sentido formal es el acto constitucional. Ley en sentido material es todo acto legislativo creador de normas legales. Se incurre en grave error cuando se opone el concepto ley material a ley formal, por cuanto son cosas distintas; por tal motivo, es preferible usar la expresión acto legislativo en lugar de ley material.

El acto administrativo-ley no pone en duda el carácter formal de la ley, por cuanto la evolución histórica de esta institución culmina con la afirmación de la necesidad del acto formal de la aprobación del Parlamento, o sea de la ley. Pero algunos opinan que en la parte correspondiente a los gastos, la ley del presupuesto es una simple autorización, que no contiene normas materiales, un acto administrativo que no obliga al Ejecutivo, sino que sólo autoriza a efectuar gastos hasta límites de lo autorizado.

Y si bien en la tradición anglosajona la presencia de los grupos de presión en la orquestación del presupuesto es acto soberano de las comisiones Legislativas, que así acorralan al Ejecutivo a una función de mero administrador de políticas públicas preestablecidas, en nuestro país siendo el Ejecutivo fuerte, la actividad de cabildeo o de tipo prelegislativo se centra en las dependencias de la Administración Pública, que de esta manera se vuelve la que por medio del Presupuesto redistribuye las cuotas de poder.

- Los principios que fundamentan la acción del presupuesto de Egresos de la Federación siguen siendo los tradicionales con mínimas adecuaciones pero reinterpretadas por la experiencia de estos 100 años y por técnica y conceptos parciales, fragmentariamente tomados (muchas veces fuera de contexto) de las doctrinas y experiencias de otros países.

Falta que se formalice de esta manera doctrinalmente carente de experiencia mexicana la cual se fundamente en los principios doctrinales: españoles, franceses y norteamericanos (U.S.A.).

Este trabajo sólo aspira a dar un primer paso en esa dirección, pero por ser una investigación propia de la administración pública no puede constituirse en una doctrina presupuestal en sí mismo.

- Los principios presupuestarios de la teoría clásica fueron cayendo en desuso dado el papel que poco a poco las circunstancias económicas, contables y políticas fueron concediendo al gasto público. Del conjunto de principios presupuestarios indicados, quizá fueron los económicos los que notaron más que ningún otro grupo esta decadencia, por su difícil aplicabilidad en la práctica.

Considero necesario integrar una síntesis y conclusiones de estos grandes principios presupuestales manifestados con un carácter; Político, Económico y Contable, los cuales se representan bajo una visión general.

El principio de la legalidad es de la esencia del presupuesto de Egresos y se vincula con orígenes históricos así como con los orígenes de la democracia moderna.

Este principio de la legalidad constituye una de las diferencias más notables entre el gasto público y el gasto privado. Ello marca el tránsito de los antiguos sistemas absolutistas a las repúblicas y monarquías constitucionales modernas, por cuyo motivo el principio de la legalidad del presupuesto posee una profunda connotación política.

La discrecionalidad en material de contribuciones y gastos que ejercían unilateral y arbitrariamente los soberanos, fue sustituida después de ácidas luchas por el principio del consentimiento por los representantes del contribuyente.

Aunque estos representantes no eran genuinos en el sentido que le fue dando el desenvolvimiento de la democracia política, marcaron, sin embargo, el primer jalón de la constitucionalización de los impuestos y de los gastos del Estado y, además, el comienzo de la intervención del pueblo en el gobierno.

El presupuesto, el parlamento, la constitución y la democracia son conceptos progresivos que se encuentran indisolublemente unidos en un orden histórico.

Este proceso constituye, una de las razones que explican el principio de que los gastos públicos, a diferencia de los privados, deben estar autorizados por una ley de presupuesto.

- El principio de la periodicidad o anualidad. Denominado generalmente el principio de la anualidad posee también una profunda connotación de democracia política, ya que en virtud del mismo el Poder Ejecutivo tiene la necesidad de acudir periódicamente al Poder Legislativo para obtener la aprobación del presupuesto, con lo cual el segundo puede equilibrar la gran suma de poder que posee el primero.

Si la ley de presupuesto no fuera anual, sino permanente como lo son las leyes tributarias, el Poder Ejecutivo podría gobernar ignorando al Legislativo, salvo para los casos de proyectos nuevos. El concepto de ley anual puede sustituirse por el de ley periódica habida cuenta que existen presupuestos plurinacionales para tender a la financiación de obras e inversiones que requieren períodos más prolongados que un año para su realización.

El principio de la periodicidad o anualidad se relaciona también con el concepto de ejercicio, que es un período de tiempo, generalmente de un año, dentro del cual se confrontan ingresos y egresos, de lo cual puede resultar una situación de equilibrio, de déficit o de superávit.

Pero cualquiera de estos tres conceptos es de carácter relativo y cambiaría inevitablemente si en lugar del período convencional se tomara otro más corto o más largo.

Aunque casi todos los países adoptaron el principio de la anualidad para sus presupuestos, esta regla suele complementarse, en algunos casos, con planes de inversiones que abarcan un número plural de años.

A los efectos de precisar mejor el concepto de ejercicio conviene establecer los conceptos de presupuesto de caja y presupuesto de competencia.

El presupuesto de caja es aquel en que las cuentas se contabilizan en el ejercicio según los ingresos efectivamente realizados dentro del mismo y se cierran el último día, si quedan créditos o débitos pendientes de realización pasan a figurar en los resultados del ejercicio siguiente. En cambio en el presupuesto de competencia, los saldos no efectivizados dentro del ejercicio a cuyo efecto se habilita un término que puede ser más o menos prolongado, para liquidar las cuentas pendientes.

- Principio de la universalidad y de la unidad. Tienen un mismo fundamento, el cual permite el buen funcionamiento de la democracia política y la división de los poderes del Estado.

En efecto: el principio de la universalidad requiere que todos los recursos y todos los gastos se incluyan en el presupuesto; el principio de la unidad prescribe que todas las autorizaciones presupuestadas se presenten como un cuerpo homogéneo; una segunda connotación de este último principio es que no deben existir fondos separados, sino uno solo y general.

Si el presupuesto se presenta en múltiples documentos fragmentados para sancionarse y aprobarse en distintas oportunidades, el Poder Legislativo pierde la visión global sobre el manejo de las finanzas públicas y su control político se ve seriamente dificultado. La multiplicidad presupuestaria genera una

gran complejidad que sólo pueden desenmarañar los especialistas dedicados exclusivamente al presupuesto y por lo tanto torna ilusorio el control legislativo.

Hubo una época, hasta hace menos de dos décadas, que estos principios se cuestionaban en la doctrina y en los hechos por la necesidad de contar con presupuestos separados, especialmente para las erogaciones de capital, pero también para el sector parastatal.

Con respecto a la conveniencia de evitar la existencia de fondos económicos especiales, según el principio de la unidad, cabe señalar que ello supone una utilización más económica de los recursos públicos. Allí donde rige esta práctica ocurre con frecuencia que mientras en algunas cuentas se padece de agudos déficit de fondos, en otras cuentas del mismo Estado los superávits se mantienen ociosos por períodos prolongados. Si bien ello permite asegurar la realización de las inversiones a que están afectados los fondos, unos presupuestos correctamente calculados permiten atender todas las necesidades con el fondo económico general, aún en el caso de que el conjunto del presupuesto se hubiese aprobado y sancionado con déficit, pues para ello también existe la financiación deficitaria sobre la que se puede desentender económica y políticamente.

- Principio de la especialidad o especificación. Como los anteriores, este principio tiene un fundamento político. Para que el Poder Legislativo pueda cumplir con su función de autorizar las erogaciones, éstas deben presentarse adecuadamente clasificadas hasta llegar a las partidas individuales para un gasto específico. Así fue concebido y observado el principio de la especialidad.

Tradicionalmente, el presupuesto autorizado se clasificaba siguiendo la organización administrativa del Estado. El contenido de esta clasificación, o especificación, de tipo institucional varía de estado a estado

por la ausencia de nomencladores uniformes. Un sistema de clasificación que va de lo general a lo particular, puede ser el siguiente: ramos, capítulo, conceptos y partida.

Pero cualquiera que sea el nomenclador adoptado, su propósito es fijar las atribuciones y responsabilidades del órgano ejecutor y facilitar la de los órganos de control, sean políticos, legales o técnicos. Las partidas globales constituyen la negación de este principio, pues a ellas pueden imputarse erogaciones que no fueron previstas por el Poder Legislativo ni estuvieron en su ánimo autorizar.

La moderna modalidad del presupuesto por programas, que permite la existencia de grandes asignaciones de fondos por programas, parece desvirtuar el principio de la especialidad con el objeto de conferir mayor flexibilidad al Poder Ejecutivo. Sin embargo, cabe tener en cuenta que así como el ejecutivo recibe una enorme suma de autoridad al autorizársele partidas por programas, simultáneamente asume una gran responsabilidad, no ya por invertir correctamente los fondos autorizados, sino por comprometerse a realizar determinadas cosas, acerca de las cuales oportunamente deberá rendir cuentas.

Resulta de todo punto de vista necesario compatibilizar los fundamentos políticos del principio de la especialidad con la necesaria flexibilidad de la acción ejecutiva.

Ello se logra en alguna medida con la práctica consagrada en los documentos presupuestarios o en leyes permanentes que rigen la materia (ley del presupuesto, contabilidad y gasto público federal), de admitir las transferencias de partidas hasta un cierto porcentaje y según las condiciones cualitativas que establece la legislación positiva.

- Principio de la publicidad. En las democracias modernas, todos -o casi todos- los textos legales se publican para conocimiento de los sujetos pasivos de los mismos y de la opinión pública en general. Este

no es un simple acto formal sino que posee un profundo contenido político relativo al Estado de Derecho y al control popular. Su consagración, como el de los otros principios, se operó con el gobierno democrático de las finanzas públicas. El principio de la publicidad es pues, una conquista moderna. En el pasado el presupuesto era un documento secreto para conocimiento del pequeño círculo de la confianza del monarca. Las dictaduras siguen siendo asimismo renuentes a publicar sus actos escudándose bajo el pretexto del secreto de Estado.

Como lo señala Fritz Neumark, "el principio de la publicidad del presupuesto exige que los diversos gases de su ejecución se verifiquen en público, de modo que todo el mundo tenga posibilidad de formarse idea sobre la administración financiera". La realización de este principio exige que:

- a) Se publiquen en forma regular y clara el proyecto y el presupuesto;
- b) Se pública la discusión parlamentaria sobre presupuesto, empréstito y demás recursos; y
- c) Sea posible la crítica de cualesquiera de los temas mencionados sin consecuencia para quien la formule".

La más importante excepción al principio de la publicidad presupuestaria puede observarse, bajo determinadas condiciones mundiales, en los gastos militares, cuya publicación podría, en algunas circunstancias, proporcionar información o indicios reveladores a un potencial enemigo.

De todos modos, aunque este principio fue logrado hace un par de siglos, aproximadamente, en algunas tempranas democracias modernas, su consagración universal es un fenómeno reciente, de menos de un siglo y aún del presente.

- Principio del equilibrio. Algunos autores tratan este principio como el primero de todos porque durante mucho fue considerado como una regla de oro de la política presupuestaria. En las finanzas tradicionales se consideraba obvio que un presupuesto correctamente formulado y ejecutado debía concluir en el equilibrio entre los ingresos y los egresos, o algo muy próximo a esta meta. La antropomorfía de asimilar la economía pública con la privada conducía a la errónea idea de que el Estado debe gastar e invertir no más allá de lo que le permiten sus recursos genuinos, esto es, los tributarios. Y si no se puede lograr el equilibrio, ello debe considerarse como meta deseable. El financiamiento con deuda se consideraba tan pernicioso como en las haciendas individuales, salvo el caso de que se tratara de inversiones en bienes duraderos, como los edificios y otras obras públicas, cuyo valor compensa el aumento del pasivo público. Así como el déficit indica un plan de gastos por encima de las posibilidades, un superávit señala la exacción de recursos tributarios en exceso de lo conveniente y, por lo tanto, tampoco es deseable para las doctrinas tradicionales.

Esta concepción del presupuesto, superada en la actualidad, soslaya la circunstancia de que tanto el equilibrio como el desequilibrio presupuestario -déficit o superávit- no son sino datos dinámicos que dependen del período de tiempo computado y de lo que en un momento es déficit, en otro se transforma en superávit. Las decisiones gubernamentales sobre el momento de realizar determinadas erogaciones o de contabilizar ciertos recursos, pueden variar los resultados de un ejercicio.

La doctrina económica moderna ha demostrado que cuando la demanda deficitaria produce recesión y subempleo es preferible optar por un financiamiento deficitario del presupuesto público para corregir una caída de tipo coyuntural. El desequilibrio fiscal resultante puede compensarse cuando el ciclo económico resulta favorable. De ahí surgió la idea de considerar el equilibrio cíclico como un objetivo preferible al del puro equilibrio anual.

De todos modos, aunque el desequilibrio no se corrigiera cíclicamente y se transformara en crónico, los efectos no deben considerarse tan catastróficos como lo pretende la doctrina tradicional, que aún cuenta con numerosos adeptos. En efecto: si el país posee capacidad de endeudamiento, esta fuente de financiación igual termina por ser sustituida por recursos impositivos ya que el servicio financiero de la deuda pública se paga con lo producido de los impuestos. Si el déficit se cubre con inflación ésta actuará como un impuesto indirecto al dinero, que es realmente inequitativo.

La práctica financiera de muchos países indica que el déficit presupuestario es un fenómeno corriente. Un país con una economía tan poderosa como los Estados Unidos tiene un déficit crónico en su presupuesto federal que se cubre normalmente con emisiones de deuda pública. El desequilibrio presupuestario puede llegar a producir graves consecuencias sólo si se cubre mediante una inflación descontrolada.

Desde otro punto de vista, un juicio cabal sobre el equilibrio presupuestario no puede formularse sin examinar la composición de los recursos. Si se considera que los recursos tributarios, si bien son los más típicos del Estado, no son los únicos, puede decirse que formalmente el déficit casi nunca existe. Normalmente el presupuesto se presenta equilibrando ante una falacia de recursos tributarios con otros como la deuda pública. El problema entonces se reduce a determinar que parte del presupuesto puede financiarse con uso del crédito. Ninguna duda cabe sobre la legitimidad de hacerlo para las obras públicas y otras inversiones en bienes duraderos. Con respecto a los gastos corrientes la justificación de financiarlos con uso del crédito no depende de su naturaleza sino de la coyuntura económica. En una época de demanda deficitaria, con crisis que se extiende progresivamente a toda la comunidad, no parece dudoso apelar al endeudamiento para restablecer la demanda a los niveles que se consideran necesarios.

Todo lo expuesto precedentemente se refiere al equilibrio del ejercicio fiscal, esto es, al período completo. Pero durante la ejecución del presupuesto, aún siendo éste equilibrado, puede producirse un desequilibrio temporario de caja, sea porque los ingresos no se generan al ritmo de los gastos, es decir un déficit, o sea porque estos últimos se efectúan más lentamente que aquéllos, en cuyo caso se produce superávit de caja.

- El presupuesto debe consistir en limitar la facultad de realizar gastos de el poder público, tiene raíces muy antiguas. Surge esta idea como un reflejo del principio según el cual los monarcas no podían establecer tributos sin el consentimiento de los súbditos que habrían de pagarlos. Este principio se halla en los orígenes de las cortes medievales, cuando los burgueses representantes de las ciudades son admitidos a la curia regia con el fin de prestar dicho consentimiento. La petición de ayuda exigía la indicación de la finalidad a la que ésta iba a ser tanto, el germen de las futuras competencias parlamentarias sobre el gasto público, que no se reconocen hasta mucho más tarde. Se ha visto por ello en los servicios de millones (subsídios cifrados en millones de educados que concedían las Cortes a los reyes para determinadas atenciones), documentados en las correspondientes escrituras, un antecedente del presupuesto moderno.

- El presupuesto en el sentido actual no aparece hasta el siglo XIX, como creación del Estado Constitucional. Es, en efecto, la doctrina de la división de poderes la que da pleno sentido a la idea de limitación por el Parlamento elegido por el pueblo a la potestad tanto de establecer tributos como de efectuar pagos. El consentimiento a unos y otros se debe renovar periódicamente mediante la aprobación del Presupuesto en defecto de ésta, las leyes tributarias no pueden ser legítimamente aplicadas. Por otra parte, sólo a comienzos del siglo pasado se logra la centralización del poder político necesario para llevar a cabo la planificación presupuestaria que viene también impuesta por la importancia creciente de los

gastos públicos. La necesidad de introducir orden y racionalidad en la Hacienda pública se encuentra también en el pensamiento ilustrado y liberal, que prepara así el terreno para la introducción del Presupuesto público y como marco de referencia el análisis del presupuesto de egresos de la federación en este último siglo.

- El Presupuesto Público de Egreso puede ser contemplado desde varios puntos de vista. En el aspecto económico representa un plan de la actividad financiera, y por tanto una ordenación de las necesidades públicas según su respectiva prioridad. Desde el punto de vista político supone la adopción de decisiones de gran trascendencia en la marcha del Estado.

Aquí nos interesa, sin embargo lo del marco doctrinal y conceptual así como la evaluación de sus principios y su teoría y técnica en el presupuesto de esta Institución, el Presupuesto tiene una importancia tan señalada porque vincula jurídicamente la actuación económica del Estado. Por ello, tanto el Derecho Administrativo como la doctrina jurídica definen el Presupuesto atendiendo a los efectos que produce respecto de los ingresos y de los gastos públicos. En estos efectos radica la esencia de la institución presupuestaria. Por esta razón toma el carácter de una mera previsión constituye una autorización limitativa para los gastos.

- La elaboración y el ordenamiento sistematizado del presupuesto puede describirse como el proceso integrador para supervivir dentro de una restricción económica. Prácticamente, toda la organización pública, así como la ciudadanía civil limitantes y carencias económicas, que impiden y a su vez lo que se desea hacer.

- El Presupuesto del gobierno es la acción que normalmente, se necesita reflejándose en el único programa amplio de interacción para el período correspondiente. Ocurre así porque un programa no

puede cristalizarse hasta que tiene en cuenta análisis del costo\beneficio, cabe hacer saber que todo lo que hace un gobierno cuesta dinero.

- El proceso de decisión que da lugar al Presupuesto Público cualesquiera que sean sus complejidades, contiene tres ingredientes necesarios y básicos (1) determinación de los objetivos nacionales que trata de cumplir el gobierno, como Defensa y Seguridad Nacional; educación, salud, alimentación, nutrición y vivienda o cumplimiento de la ley; (2) estimación del costo beneficio de aspirar a la consecución de esos objetivos en diversos grados; (3) valoración de la disposición y capacidad de la Administración Pública para financiar el programa del gobierno en su totalidad.

- El gasto público, debe realizarse de acuerdo a las disposiciones expresas por la ley, de Ingresos y también por la ley de presupuesto, contabilidad y gastos Público Federal la autorización de los gastos manifestados por la Constitución, es el fundamento legal más importante, y también el principio de la democracia política: significando que los representantes de la ciudadanía legislen en materia de gasto público y de financiamiento, para su autorización, así como su ejecución.

- Desde otro punto de vista, el requisito constitucional de que los gastos y recursos deben aprobarse por ley antes de realizarlos, coincide con la concepción del presupuesto como un plan de gobierno. En efecto: el hecho de que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se quisieran realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuáles han de ser satisfechos. Por ello, el presupuesto comienza por definirse como un plan de gastos. Pero si se piensa que casi toda medida de gobierno se traduce en un gasto se concluye que el presupuesto es, ante todo, un plan de gobierno. Además, es un programa político porque la decisión de cuáles gastos se han de realizar y cuáles se han de posponer, o no realizar en absoluto, significa una serie de decisiones de carácter político. Los dos poderes que intervienen en su elaboración y aprobación son los poderes políticos del gobierno. En este

sentido puede decirse que el presupuesto es un plan de gobierno, elevado a la categoría de ley, para un período determinado que casi siempre es de un año.

El presupuesto tradicional constituyó un instrumento idóneo para la etapa histórica en que el Estado se ocupaba solamente de las funciones primordiales para la satisfacción de ciertas necesidades esenciales: defensa nacional, seguridad pública, relaciones exteriores, orden jurídico, regulación monetaria y algunos excepcionales aspectos de fomento público operadas en el transcurso del presente siglo, especialmente a partir de las dos grandes guerras mundiales, impusieron al Estado nuevas responsabilidades referentes al desarrollo de la economía, la superación de las crisis cíclicas, la redistribución de la riqueza, la paz social, la estabilidad económica, el ascenso de las clases sociales y sus aspiraciones de bienestar, el equilibrio entre las diferentes regiones de los países, así como los problemas de las guerras y sus consecuencias.

Todo ello tuvo profundos efectos en la concepción del presupuesto público, que de un medio para autorizar gastos se convirtió en uno de los principales instrumentos de la política económica.

- El Presupuesto tradicional nos permitirá conocer las atribuciones del gobierno en materia de erogaciones y si este último actuaba dentro de las normas legales su misión se consideraba cumplida. Desde la década de los años sesenta una verdadera revolución se está abriendo paso lentamente en materia técnica presupuestaria.

- Limitaciones del enfoque tradicional del presupuesto. Es bien conocido que el sistema presupuestario en México se estableció en base a un criterio esencialmente contable, para facilitar el control de las erogaciones, sin justificar en forma adecuada la labor del presupuesto como instrumento de acción del

sector público, ya que de la eficiencia y racionalidad de su ejercicio dependen multitud de decisiones político-administrativas que repercuten en el bienestar de la sociedad y el desarrollo del país.

En la presentación del presupuesto tradicional no se establecen claramente las razones económico-sociales de la distribución de las asignaciones presupuestales, por ello se considera que hay dificultad para analizar y cuantificar el beneficio y/o trascendencia social que producen la aplicación de dichas asignaciones, asimismo los fundamentes para la selección, entre algunas alternativas tendientes a canalizar el uso de los recursos públicos no son convincentes en muchos casos, ya que regularmente no se preestablecen claramente los objetivos que se pretenden con ello. En México a partir de 1977 se da la preocupación e inició de la racionalidad presupuestaria federal vía presupuesto programático.

- El presupuesto tradicional se fue desarrollando a la luz de un principio clásico: la necesidad de que las erogaciones públicas que debe realizar el Poder Ejecutivo, fueran previamente autorizadas por los representantes del pueblo, esto es, por el Poder Legislativo. Por ello, el concepto de autorización está en la esencia del presupuesto tradicional. Esta filosofía determinó la creación de los grandes principios presupuestarios que ya se han examinado: legalidad, anualidad, universalidad, unidad, especialidad, publicidad, equilibrio. Todos ellos tienen por finalidad delimitar las facultades del Ejecutivo y facilitar su control por el Legislativo.

De acuerdo al presupuesto tradicional, la responsabilidad de los servidores públicos a cargo de su ejecución es estrictamente formal. Los servidores públicos vía la Administración Pública tienen la misión de prestar ciertos servicios públicos, realizar determinadas obras públicas, adquirir bienes especificados y controlar que todo se efectúe de acuerdo a la ley. Esta concepción del presupuesto todavía prevalece en vastos círculos de la opinión pública, pero su transformación en una filosofía más moderna se está operando rápidamente.

- Este cambio de la mentalidad presupuestaria tiene su mejor expresión en el denominado "presupuesto por programas" y también "presupuesto por programas y actividades". Dicha técnica propone que el documento presupuestario, así como establece autorizaciones para gastar, también fije las metas que se pretende lograr con dichos gastos y atribuye responsabilidades.

- El presupuesto por programas es también conocido generalmente por las siglas P.P.B.S., de su denominación en inglés (**Planning Programming Budgeting System**), puesto que esta técnica presupuestaria procede de los Estados Unidos. Más que una técnica pretende ser toda una concepción del Presupuesto y de su proceso de elaboración, que se contraponen a la "clásica" de cuya crítica parte. Esta crítica se resume en la acusación de irracionalidad dirigida a la manera tradicional de adoptar las decisiones de gasto. Esta es, se dice, un proceso de negociación política en el que cada organismo administrativo trata de aumentar sus créditos respecto a los del ejercicio anterior. El P.P.B.S. pretende, por el contrario, racionalizar las elecciones presupuestarias (la versión francesa se llama precisamente así: "rationalisation des choix budgétaires" -R.C.B.-) mediante una definición clara de los objetivos y de los medios alternativos para conseguirlos. A la elección entre éstos se aplican, a ser posible en términos cuantitativos, técnicas de análisis coste-beneficio nacidas en la empresa privada (El Secretario de Defensa de los EE.UU. McNamara, que aplica estas técnicas en 1963, había sido anteriormente Director General de la Ford).

- Otra nueva técnica presupuestaria que tiene una cierta relación con la anterior es el llamado **presupuesto de base cero**, también conocido por sus siglas en inglés **Z. B. B. (Zero Base Budgeting)**. Procede, como aquél, de los Estados Unidos y constituye una aplicación al sector público de técnicas

ensayadas previamente en la empresa privada. En este caso el modelo lo suministró la sociedad "Texas Instruments" y fue el Presidente Carter quien lo aplicó primero en el Estado de Georgia y más tarde en la Federación Norteamericana (1977). En esencia consiste esta técnica en imponer a los destinatarios de los créditos la obligación de justificar su necesidad, sin dar por supuestos los niveles de dotación alcanzados en los ejercicios anteriores. Se trata, pues, de una revisión sistemática de los gastos públicos. Lo mismo que ocurrió con el P.P.B.S., el entusiasmo primitivo por esta técnica fue atemperándose con el tiempo, existiendo opiniones contrapuestas acerca de su utilidad.

- El presupuesto base cero es una metodología de planeación y presupuesto que pretende reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad.

Al igual que en el Presupuesto por Programas se establecen programas, objetivos y metas, calendarización, etc. La diferencia fundamental consiste en que el presupuesto "Base Cero" se elabora por "paquetes de decisión" y estos se elaboran a su vez, bajo presupuesto base cero. Como una herramienta de operación puede proporcionar importantes beneficios al gestor de la organización ya que cuenta con mayor información para evaluar, tomar decisiones y reducir costos de manera más racional.

- El presupuesto de Egresos de la federación se observó los aspectos que requieren una atención teórica y práctica siendo estos los siguientes:

- Ausencia de uniformidad conceptual y metodología en la técnica de presupuestos por programas.
- Cuestionamiento a la vigencia de la anualidad presupuestaria, enfocado bajo la premisa de que la programación es una disciplina administrativa. Continúa

(programa y actualizar) independientemente de los períodos contables de cierre para referenciar la gestión presupuestaria.

- **Carencias del sistema presupuestario en materia de presupuesto sectoriales y regionales.**

Se debe diseñar e implantar el Programa de Gasto Público, que oriente y decida la política de gasto en función a los problemas, planes de gasto en función a los problemas y planes de desarrollo del país. Es decir, contemplar en los aspectos sustantivos los parámetros macrofinancieros; las prioridades sectoriales y regionales en la asignación de los recursos para inversión; funcionamiento y viabilidad práctica de la implementación de decisiones.

- Uno de los más importantes y aún más que el método de cálculo es el llamado incremental. Los presupuestos casi nunca se revisan en conjunto en el sentido de considerar a la vez el valor de todos los programas existentes comparándolos con todas las alternativas posibles. Más bien, el presupuesto de este año se basan en el del año anterior, con atención especial a una pequeña gama de aumentos y reducciones de porcentajes. La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas. Se han aceptado compromisos a largo plazo. Hay programas en curso cuyos gastos hay que atender. La presión política obliga a la inclusión de otras actividades, como se pudo con nuestro objeto de estudio en agosto de 1891 hasta 1990, se ha manifestado en un presupuesto político. En consecuencia, los encargados de la elaboración del presupuesto restringen su atención a las partidas y programas en los que pueden hacer algo, es decir, algunos programas nuevos y posibles recortes de los antiguos.

- La Estructura Presupuestaria (o pragmática) refleja las contradicciones entre la programación económica y programación económica, sino del gasto histórico y prioridades del momento, y que tampoco existe una programación administrativa integral o funcional. (como la que se procuró establecer a partir del marco global de Administración Pública Federal de 1982, única vez que se ha analizado y publicado en México el estado de la Administración Pública, al no conocerse el perfil actual y deseo de Administración Pública como un todo, se sigue incurriendo en conflictos de competencia en áreas grises no atendidas por ninguna dependencia y en general en una fragmentación de la actividad administrativa y de los resultados del gasto.

- La actividad presupuestaria exhibe características similares en todas los ambientes, particularmente en sus tres etapas aceptadas de formulación, revisión y ejecución. Por otro lado, las disposiciones de organización y de procedimientos pueden ejercer importante influencia sobre la contribución que el presupuesto hace al ordenado examen y habilitación de la política pública. Sin embargo, tanto la maquinaria como los procedimientos han de ser tratados en su relación con la situación institucional en su totalidad, en cuyo ámbito se realiza el proceso presupuestario de cada país.

- Las técnicas presupuestarias no pueden adaptarse de un país a otro. Sucede precisamente lo contrario. En muchas partes del mundo, tal adaptación es el único procedimiento factible para mejorar los métodos, técnicas y procedimientos. Lo importante es evitar u oponerse al trasplante de arbitrios y mecanismos que han desarrollado para servir diversas necesidades administrativas o políticas. El detalle técnico y de procedimiento de un sistema presupuestario no puede sustituir a la determinación política y a la disciplina que se derivan de la favorable combinación de la unidad y propósitos nacionales, de normas constitucionales establecidas, de la responsabilidad política y de la competencia administrativa.

- El ejercicio del control legislativo sobre los gastos gubernativos no se desarrolló con el interés por la cantidad de dinero recaudada por el gobierno. Esta expansión natural del poder legislativo se logró lenta y gradualmente. En las luchas entre los gobernados y el gobernante, el más efectivo medio control público, después de la imposición redistributiva del producto de los egresos gubernativos. En gran parte, los procesos presupuestarios se formulaban basándolos en el principio de que los gastos del poder ejecutivo debían estar supeditados a la aprobación del poder legislativo.

Hoy en día se acepta generalmente que el control legislativo mediante el presupuesto es más efectivo si se hace resaltar el papel afirmativo del mismo. La efectividad del presupuesto radica en su empleo para la formulación y ejecución de programas gubernamentales y de compromisos con grupos reales de poder, más que como medio de ejercer una restricción desordenada sobre los gastos.

En el mundo occidental, el presupuesto está relacionado con la evolución del gobierno representativo. La oportunidad para que los representantes del pueblo se reúnan a intervalos regulares a examinar, discutir y autorizar las demandas económicas, en uno de los baluartes del gobierno democrático. Sin embargo, la función presupuestaria del gobierno posee gran flexibilidad y se adapta a la estructura y métodos que prevalecen en cada país. Aún en aquellos en que los poderes públicos se basan en instituciones permanentes, más bien que en los procedimientos democráticos que son tradicionales en la mayor parte del Occidente, el presupuesto recibe una atención semejante en muchos aspectos a la que se concede en las democracias.

Bajo cualquier forma de gobierno, el presupuesto desempeña un papel muy importante en la realización de los fines políticos, en la observancia de una firme política fiscal y en la ejecución de los planes sociales y económicos.

- Desde el punto de vista histórico el presupuesto refleja la acción recíproca entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. El Ejecutivo es permanente en su acción y realiza el trabajo secreto. El cuerpo legislativo es de acción estacional y revisa y aprueba los planes propuestos. El Ejecutivo los lleva a cabo. La forma es que se ejerce el control Legislativo, emana del carácter general de las relaciones entre ambos poderes en cada sistema constitucional individualmente considerado. Donde el Ejecutivo actúa como administrador gubernativo de la mayoría Legislativa, encargado de la ejecución de un programa respecto el cual está de acuerdo la mayoría, el control legislativo funciona normalmente. Donde el vínculo entre ambos poderes es menos directo, el control legislativo es mucho más investigador y en ocasiones inquisitorial.

- Estas características fundamentales de la organización gubernativa conforman el papel y propósito del presupuesto de cada país. La doctrina presupuestaria de los Estados Unidos, desarrollada del contexto constitucional de separación de poderes, difiere substancialmente de la que rige la vía de acceso al presupuesto de los gobiernos parlamentarios de la mayoría de los países europeos.

En los Estados Unidos, el proceso presupuestario ha llegado a considerarse como el principal medio para lograr la aquiescencia a un plan de operaciones que el gobierno propone se ejecute en el curso del subsiguiente año fiscal.

- A pesar de la creciente importancia que el presupuesto ha ido asumiendo en los gobiernos parlamentarios europeos con el transcurso de los años, desempeña un papel diferente y en general de menor importancia en el proceso gubernativo. En tales gobiernos, el presupuesto tiende más a subordinarse a la política que a constituir en sí un instrumento político.

El proceso presupuestario existe para dar expresión fiscal a la política que se decide en un más elevado nivel, mediante el empleo de otros instrumentos. Tales decisiones reflejan los planes básicos en

financiamiento público y aunque el planteamiento presupuestario puede perseguir por sí mismo ciertos fines, la efectividad del proceso se mide y relaciona en gran parte con su capacidad para ratificar y apoyar las decisiones tomadas en otras esferas.

- El proceso presupuestal deberá contribuir con la información para el análisis el cual sirve de orientación, y presentando alternativas suficientes para asegurar que las decisiones se llevarán a cabo favorablemente para la Institución.

- En ese orden de ideas, el Presupuesto se distingue por sus principales características, a saber: **Previsión y Autorización**. Es evidente que ambos conceptos constituyen aspectos básicos del Presupuesto, cualquiera que sea el criterio jurídico-financiero que se pretenda hacer valer. **Prever** indica la posición del Ejecutivo en la elaboración del Proyecto del Presupuesto, en cuanto al gasto a realizar y los recursos que puede usar (Tributos). **Autorizar** es la atribución propias del Congreso de la Unión que podrá rechazar, modificar, aumentar o disminuir, según las disponibilidades de los recursos, ajustándose al procedimiento constitucional para convertir en ley el proyecto enviado por el Ejecutivo.

En suma, el presupuesto, independientemente de su función jurídico-contable al interior del gobierno en lo macroadministrativo representa la concreción práctica de la política del Estado en un momento dado, sea ésta financiera, social, económica o política y en este sentido por **supéravit**, es un instrumento político más que un fenómeno macroadministrativo. Es más común y preocupante cuando se produce un '**déficit**' aunque esté previsto en el Presupuesto, y sin embargo, la base de la teoría de Maynard Keynes como método para superar las situaciones de crisis y reacciones económicas. El planteo '**keynesiano**' de pleno empleo para aumentar el consumo como la fórmula para acrecentar los recursos del Estado tuvo exitosa aplicación en el período entre las dos guerras mundiales y no estaba exenta de fundamento, pero no

siempre puede producir los mismos resultados esperados, como ocurre con toda teoría económica que no puede generalizarse, porque no las estructuras de los distintos países no los de las diferentes crisis, son equipables.

- Se ha conceptualizado a los presupuestos como planes financieros, planes o programas de trabajo, o documentos políticos y sociales. La más antigua literatura sobre presupuestos trataba el tema básicamente como un plan financiero y hacía resaltar los mecanismos para el control de los gastos. Los escritos posteriores reconocían las consecuencias del presupuesto y le concedían importancia como instrumento de planeación económica; la elaboración del presupuesto recibía mucha atención para ofrecer oportunidad para evaluar el probable desarrollo de la economía nacional y regular el volumen de la tributación y los gastos gubernativos, con el fin de neutralizar las amenazas de inflación o de retroceso económico. Más recientemente se ha producido una oleada por el presupuesto como un conjunto de programas del trabajo, que destaca la importancia de relacionar los costos con las realizaciones, así como también el de racionalizar gastos vía la técnica de presupuestación base cero.

- Mediante el proceso presupuestario, los servidores públicos también influyen sobre la dirección de los programas gubernativos. El presupuesto ofrece la oportunidad de estudiar y valorar la situación y progreso de las actividades oficiales y emprender la acción que determinen sus objetivos, extensión e importancia relativa.

La preparación y ejecución del presupuesto suponen un complejo proceso que implica la amplia participación de todo el aparato gubernativo, y estas actividades han de estar coordinadas si se quiere cumplir con los requisitos de los programas y alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, es un

esfuerzo justificado ya que el presupuesto debe representar el plan nacional de supervivencia y desarrollo, que cruza los linderos institucionales y vincula todos los planes y proyectos.

Esta amplia participación obliga a introducir elementos de control y disciplina, si se formula y se lleva a cabo un plan nacional de desarrollo.

- La preparación del presupuesto implica también compilar mucha información respecto a cómo se proponen gastar los servidores públicos. Este proceso constituye un instrumento clave de la administración para la revisión de los programas de trabajo y las clases y niveles de servicios, la organización y los métodos que reflejan. La formulación del presupuesto da oportunidad para que los administradores realicen un escrutinio anual de las operaciones, además de la labor de vigilancia administrativa que ejecutan continuamente. En este trabajo se pretende demostrar que el proceso puede invertirse, y que de los presupuestos históricos se pueden deducir prioridades, compromisos y estructuras políticas, económicas y sociales.

- No existen fórmulas fijas ni criterios precisos para determinar el nivel o la composición de los egresos que deban incluirse en el presupuesto de un gobierno. En último término, serán los Servidores Públicos responsables quienes conciliarán año con año, el Presupuesto autorizado, las muchas opiniones en conflicto y resuelvan muchas pretensiones contradictorias.

- A medida que el gobierno ha asumido o le ha sido otorgada la responsabilidad de tomar decisiones importantes para el interés nacional, se ha ido concentrando cada vez más la atención en los procesos en cuya virtud se determinan, distribuyen y controlan los gastos públicos. Se conviene generalmente que estos procesos los caracterizan dos elementos básicos. Uno es la responsabilidad de formular un plan financiero que será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo. El otro es prescribir los procedimientos

formales y definir la autoridad para las sucesivas etapas de preparación, revisión, aprobación y ejecución del presupuesto.

La asignación de responsabilidad por el presupuesto es sus varias etapas establece una disciplina a la que deberán sujetarse las decisiones económicas. El sistema presupuestario asigna la responsabilidad de estas decisiones y limita las partes en que han de hacerse. La forma en que deban organizarse los procedimientos dependerá de los factores históricos y políticos tales como las relaciones constitucionales entre los poderes; Ejecutivo, Legislativo, la sensibilidad y reacción del gobierno a la presión pública y los objetivos económicos y sociales que éste persiga.

- La cada vez mayor importancia de Presupuesto público para el desarrollo económico y social del país se refleja en la creciente preocupación por los métodos y procedimientos de elaborar y administrar el presupuesto de egresos, este implica muchos factores, por ser más que un instrumento de control gubernativo. Por añadidura, el presupuesto refleja y conforma la vida económica de la nación, así como la distribución de su fuerza económica. También hace resaltar su estructura política y la actitud que prevalece respecto al papel que desempeña el gobierno. Sirve de instrumento para decidir como debe gastar el gobierno sus recursos, quién recibirá los beneficios. Al convertir en actividades y servicios el dinero pagado por los ciudadanos y los frutos y recursos de las propiedades públicas, el presupuesto debe asegurar que esos recursos se economicen y apliquen con el mayor cuidado y efectividad.

- El presupuesto refleja lo que el gobierno hace o intenta hacer. Es difícil concebir alguna política que pueda ejecutarse sin dinero y, por consiguiente, sin que se le sujete a los procesos presupuestarios en sus etapas de desarrollo, revisión y ejecución. Además del papel que desempeña en el proceso político y de

su repercusión en la economía nacional, la función presupuestaria se ha convertido también, de una manera general, en un instrumento de control administrativo.

- El presupuesto moderno muestra los costos de los programas y actividades, así como los medios para financiarlos, junto con la relación entre los costos y los servicios prestados y los resultados que se espera obtener, vía el beneficio de los diferentes sectores de la ciudadanía.

- El problema de los gobiernos es semejante al de los individuos, sólo que multiplicando muchas veces e incalculablemente más complicado. Todo gobierno debe enfrentarse al problema de equilibrar las necesidades y los deseos con los recursos, y establecer la maquinaria institucional que lo resuelva. Esta experiencia es común a todos los gobiernos aunque sean distintas las circunstancias en cada uno.

/

- Todos nos enfrentamos constantemente al problema de conciliar nuestros intereses y deseos con aquello de que disponemos, y todos hemos de llegar a la solución, favorable o adversa, de la igualdad entre ambos factores. Hasta las más antiguas sociedades buscaron un equilibrio entre los recursos naturales existentes y lo consumido.

- La política fiscal, respecto al desarrollo económico, ha venido a significar la utilización, por parte del gobierno, de programas coordinador de ingresos, gastos y empréstitos, con el fin de estimular o controlar tal desarrollo, de ahí que la política fiscal influye sobre la magnitud y contenido del presupuesto egresos y es a su vez afectada por éste, y que debe existir el deseo de hacer que el presupuesto sea más eficaz como instrumento para el manejo de la economía del país.

- La relación entre el presupuesto y la política fiscal, así como los efectos que tienen los gastos sobre la economía y la capacidad de sostener los esfuerzos de desarrollo han recibido menos atención que las consecuencias económicas de la política tributaria.

- La formulación y administración del presupuesto de egresos está en íntima relación con la formulación y ejecución de la política fiscal de la que, si no son instrumentos directos, son importantísimos adjuntos. La administración del presupuesto: 1) proporciona información esencial respecto a los gastos gubernativos, y 2) proporciona un mecanismo para asegurar que los gastos se ajustan a las decisiones de política fiscal.

- El aumento de los gastos públicos manifestados en el Presupuesto de Egresos, la Federación este siglo correspondiente a nuestro objeto de estudio constituye un fenómeno académico y decisión de polémica de ahí que ha llamado la atención de todos los estudiosos del Gobierno en acción.

Las mayores dificultades surgen en los casos en que, debido a la etapa en que se encuentre el desarrollo nacional, o por alguna otra razón, los recursos son limitados en tanto que las necesidades y aspiraciones van en rápido ascenso. Sobre todo cuando, en nuestro caso la población ha crecido caso a diez tantos en un siglo, y las necesidades de la competencia económica internacional a más de cien veces.¹

No todo incremento del presupuesto público debe considerarse como un aumento efectivo de los gastos. La pérdida de valor de la moneda, tanto en periodos largos como cortos, desempeña un papel muy importante en los aumentos numéricos que, en esa medida, son nominales. Por ello es un error comparar las cifras de dos presupuestos correspondientes a épocas distintas, si durante el intervalo la moneda ha

¹ / De los análisis apenas apuntados, de este trabajo en lo correspondiente la Tercera Parte de esta investigación; los Presidentes de México ante el Presupuesto de Egresos (1981-1990), se derivan aspectos muy interesantes, como son: Comparar las prioridades de gasto sectorial de los gobiernos militantes (1891-1946) y civiles (1946-1990); de los distintos gremios en el poder (militares paros, militantes políticos, políticos abogados y políticos economistas), entre otros.

experimentado una variación en su poder adquisitivo. La comparación debe efectuarse con referencia a valores reales, en cuyo caso se comprobará, asimismo, una tendencia de aumento en los gastos, aunque de menor importancia que el que reflejan las cifras.

Siendo que la naturaleza económica del gasto público es la de un proceso de acción de trasladar el poder de compra, o sea que el gasto público es una de las alternativas del gasto total de la comunidad, para ponderar adecuadamente el aumento real de los gastos públicos, hay que compararlos simultáneamente con el aumento de la renta nacional o producto Interno Bruto. Si el presupuesto público aumenta, por ejemplo, en dos, mientras la renta nacional o el fomento Interno Bruto ha aumentado en tres, puede concluirse que el aumento absoluto del gasto no es igual al relativo.

- Otro elemento a tener en cuenta es la circunstancia del área territorial de la República donde el Estado ha variado. Muchos aumentos presupuestarios son determinados, en efecto, por anexiones políticas, que no deben considerarse verdaderos aumentos.

- La experiencia histórica moderna demuestra que el aumento de los gastos públicos es nominal y real, aunque el segundo es menor que el primero. En cuanto al aumento real, es absoluto y relativo.

- En el aumento real y relativo de los gastos públicos influyen numerosas causas de las que pueden citarse las siguientes:

- El aumento de la población, exige un aumento proporcional de los servicios públicos y de toda la actividad estatal.

- El aumento de la riqueza de los pueblos, gracias al adelanto de ciencia y tecnología productiva y a la creciente disposición de más y mejor equipo de capital, proporciona mayores recursos para satisfacer más necesidades. Siendo el gasto público una de las formas de satisfacer necesidades sociales, es natural que también para este tipo de consumo se destine una parte de los recursos crecientes. El presupuesto público crece, en efecto, con la riqueza de la ciudadanía.

- Donde radica, indudablemente una de las causas principales del aumento de los gastos públicos es en la ampliación de las funciones del Estado, como consecuencia de haberse modificado la concepción de los fines y de los deberes del Estado. Concretamente, la extensión del ámbito Estatal consiste en la aparición de servicios y obras públicas que antiguamente no existían y en la multiplicación de los que antes se prestaban en forma precaria y beneficiando a sectores muy limitados de la sociedad. En la organización social de la antigüedad la educación, la salud pública, la vivienda, la previsión social y muchas otras funciones esenciales estaban a cargo de los particulares, o el Estado los prestaba en forma aislada y reducida, en tanto que actualmente absorben una parte substancial del Presupuesto público. Pero al lado de estos objetivos, el Estado Moderno coloca otros no menos importantes como son los relativos a las funciones económicas y, sobre todo, sociales, que determinan el abultamiento de su presupuesto. Si a todo ello se agrega el hecho de que la misma evolución técnica (electricidad, transporte, comunicaciones, etc.), ha creado la necesidad de realizar planes gigantescos de obras públicas, se tendrá una idea de los profundos cambios operados en la estructura y en la sustancia de un presupuesto moderno.

- El aumento de la población y las funciones y la extensión territorial del Estado moderno, representa una mayor complejidad administrativa que, a su vez, se traduce en mayores erogaciones.

- Otro factor de este proceso, ha sido la creciente influencia de las organizaciones burocráticas en el gobierno de la sociedad, la cual ha determinado la orientación social de los servicios públicos (que

benefician a los pobres) y el aumento de los impuestos que gravan a los ricos, produciéndose el proceso traslativo de poder de compra, a través del presupuesto público.

- Aunque la guerra, los movimientos armados (Revolución Mexicana) ha sido un azote permanente para la humanidad, las guerras modernas o 'totales' presentan caracteres especialísimos que han gravitado poderosamente en el presupuesto público y constituyen el ejemplo típico del gasto improductivo. La extensión de los grandes conflictos del presente siglo, involucrando a la mayoría de las naciones del mundo, con frentes de batalla que abarcan continentes enteros, el costo y el poder de las armas modernas y sus devastadores efectos sobre los países beligerantes, plantea problemas financieros, de magnitudes ni siquiera sospechadas hace medio siglo. Bien puede decirse que el costo de la guerra moderna es prácticamente toda la renta nacional o el producto interno bruto, cuando una parte sustancial de la riqueza nacional, ya que se exige a la población el máximo sacrificio de que es capaz, dejándose para el uso civil tan sólo lo necesario para mantener las fuerzas productoras de la nación. Pero no sólo la guerra propiamente dicha es lo que exige un enorme esfuerzo financiero, sino que no son menores los que deben realizarse para reparar en pequeña parte la destrucción, la desgracia, el desorden económico, social y político que son sus secuelas. Las posguerras representan una carga extraordinaria para el presupuesto público. Otro tanto puede decirse de la preparación para la guerra. Por fin, cabe anotar que los efectos de estos fenómenos no se hacen sentir solamente sobre los países combatientes, sino también sobre los neutrales y por ende sobre sus gastos públicos.

- El aumento del presupuesto público no se cubre sólo con recursos ordinarios, sino el Estado deben hacer uso del crédito (empréstito) en gran escala. Los planes de Inversión y el pago de interés o capital de la deuda incrementan considerablemente la deuda del Estado cuyos servicios financieros representan grandes sumas de cantidades económicas.

- Entre las causas de aumento de los gastos, ocupa un lugar importante el debido al falso concepto que tienen muchos servidores públicos y también la mayor parte de la opinión pública acerca de la 'obra de gobierno'. Existe un verdadero culto de la frondosidad legislativa y administrativa, que se traduce en montañas de proyectos y programas superabundantes que fatalmente degeneran en un verdadero prurito de 'hacer'. No se concibe que muchas veces la mejor gloria de un legislador puede recibir en una labor tranquila y de orden, que no excluye el progreso, pero que tiene noción de la medida y de la oportunidad y sobre todo de la necesidad. Indudablemente y por desgracia, no se valora la acción constructiva sino cuando la labor adquiere formas espectaculares. Si a ello se suma la humana vanidad, se obtendrá la explicación de por qué proliferan los políticos superficiales, superabundantes, poseídos por una fiebre de hacer y deshacer. Existe en la opinión pública un concepto enfermizo que desdeñando la labor anónima y normal de sus representantes y servidores públicos que valoran a estos según la cantidad de lo que hacen o simulan hacer y no según su cantidad y utilidad.

La plétora profesional en ciertas especialidades determina una fuerte oferta de ocupación y cuando éste no puede absorberse con una legislación que virtualmente tiende a obligar a la población a ocupar sus servicios con pretextos más o menos fútiles, deriva en una constante presión sobre el presupuesto público. A ello se une la existencia de un gran número de personas más o menos cultas pero sin especialidad o profesión productiva, todo lo cual determina la proliferación desmedida del 'oficinista' que aumenta más rápidamente que el burócrata y el técnico, con grave perjuicio de la economía.

La creciente burocratización de la administración pública se manifiesta, además del aumento de los oficinistas, en la creación de organismos pseudotécnicos que se superponen los unos con los otros, siendo menester, a veces, verdaderos esfuerzos de sutileza para distinguir sus respectivas funciones. Mientras tanto, los servidores públicos compiten entre sí para hacer importantes sus funciones, importancia que el financiamiento del Gobierno Federal, entidades federales que la ley fija y el

Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal debe informar al Congreso de la Unión del estado de la deuda.

El Ejecutivo, al someter al Congreso la iniciativa de ingresos y el presupuesto de egresos debe proponer el monto del endeudamiento neto necesario, para financiar el presupuesto, enviando datos que fundamentan su petición. El Congreso de la Unión puede autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer cantidades adicionales de financiamiento cuando a juicio del Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que lo justifiquen. No obstante que la ley prevé, que el Ejecutivo debe informar de inmediato del uso que haga de dicha autorización, tratándose de un problema de esta naturaleza, sería prudente suprimir esta clase de autorizaciones. En la actualidad, hay procedimientos técnicos modernos para que la autoridad a cuyo cargo corre la vigilancia, pueda acudir en auxilio del Ejecutivo y se responsabilice de la necesidad y del uso de las autorizaciones de que se trata.

- El presupuesto Público de Egresos anuales no es más que una suma aglutinada de las estimaciones hechas por las diversas secretarías y dependencias acerca de sus necesidades de egresos son base en su gasto histórico, que generalmente no guardan relación alguna con los programas gubernativos, los recursos de la balanza de pagos ni la política monetaria. De ordinario se carece hasta de la información contable más rudimentaria. En el presente estudio se puede observar como se apuntan a algunos aspectos interesantes en la Cuarta Parte , de esta investigación al presentar la síntesis y análisis de 10 décadas del Presupuesto de Egresos de la Federación y su impacto en el gasto público, se apunta una tendencia comparativa, de 1965 a 1990, en la que la proporción de gasto destinado al sector paracastatal aparece como casi inversamente proporcional a la proporción del gasto destinado al servicio de la deuda pública.

- Las prácticas presupuestarias de la mayoría de los gobiernos muestran ciertas similitudes de procedimiento. En primer lugar, se preparan las estimaciones para el período venidero. Estas

estimaciones abarcan las demandas de gastos y pronostican los ingresos. Se elaboran a la luz de la experiencia y se confrontan con los datos financieros registrados. De los cálculos y otros informes, se esboza un proyecto de presupuesto de acuerdo con una forma definida. Una vez que se obtiene la debida autorización para el presupuesto, éste entra en vigor y para su ejecución se aplican ciertos métodos y recursos prescritos. Finalmente, suelen existir algunas formas de corrección de las operaciones resultantes y de sus consecuencias fiscales, como se pudo captar en el estudio de las Doctrinas Presupuestales.

Estas características de procedimiento de la administración presupuestaria siguen una mecánica determinada año tras año, empleando métodos establecidos y relacionados principalmente con la comparación de los datos obtenidos en años anteriores.

- El documento presupuestario es el producto final del proceso de su formulación. Debe ser un plan concreto, amplio y bien terminado, dispuesto para su consideración, análisis y promulgación por el cuerpo legislativo. La calidad de este documento depende de la exactitud e integridad de los datos, métodos y aptitudes en que se funda, debiéndose ejercer el mayor cuidado al analizar e integrar las estimaciones y al realizar los necesarios estudios e investigaciones. El ordenamiento y proyecto del documento presupuestario son también factores importantes, aunque el formato y la nitidez de su presentación no pueden suplir un trabajo imperfecto del personal.

- La ejecución del presupuesto implica administrar los planes o proyectos aprobados para un determinado período, a un costo que esté dentro de los límites de los recursos disponibles que se hayan calculado. Los costos de la recaudación (incluyendo en ello el corte de lo que el gobierno deja de percibir por causa de la complejidad de la recaudación para el causante, o de las tasas impositivas excesivamente altas, que conducen al causante a preferir el riesgo de incurrir en evasión) y los costos de administración y

desperdicio (o incluso malversión) del gasto, deben ser aclarados y procesados por el gobierno y evaluados por la representación electa y por la sociedad en general, para que se analicen con objetividad y se lleven a efecto las medidas consecuentes que reduzcan al mínimo de error o mala fe humana esos márgenes de estado presupuestal.

Esto, que excedo los parámetros actuales del central presupuestal, se vuelve indispensable para convertir también al Presupuesto en eje de los Pactos sociales (contra la inflación, contra la pobreza económica y el atraso social, contra la contaminación y riesgos ambientales de la convivencia urbana y del uso regional de los recursos, contra la concentración de riqueza y poder en unas cuantas monopolios, etc).

La ejecución del presupuesto ofrece distintos aspectos: uno de ellos concierne al control, que es la provisión y utilización de métodos y recursos para asegurar el cumplimiento del plan financiero aprobado; el otro se relaciona con la flexibilidad, con la obtención del empleo correcto de los fondos bajo circunstancias de constante cambio, y al ajuste y adaptación de los planes a las nuevas necesidades.

- La buena ejecución del presupuesto depende en gran parte de lograr el adecuado equilibrio entre los requisitos de control y de flexibilidad, que generalmente han operado en conflicto.

- La mayoría de los sistemas presupuestarios reconocen la necesidad de la flexibilidad al dar facilidades para hacer traspasos, permitiendo gastos 'imprevistos' o estableciendo los mecanismos para las autorizaciones de urgencia. Se trata principalmente de providencias 'negativas' que permiten cierta flexibilidad, por cuanto proporcionan excepciones a los requisitos establecidos para el control de los gastos. Sin embargo, cada vez se realiza una ejecución más positiva del presupuesto.

- El Presupuesto del Sector Público abarca actualmente diversos aspectos que deben ser complementarios para responder a los requerimientos de los distintos niveles de la compleja organización estatal.

- El Presupuesto por Programas está estructurado como sistema técnico, pero no por ello debe institucionalizarse al extremo de insertarlo como precepto constitucional. Todo sistema aplicado del acuerdo con una técnica que puede aplicarse para su ejecución varía de acuerdo con las demandas y características del Estado.

Así el concepto de "Programa" se traduce en esencia en planteo para la puesta en marcha de un 'plan'. Se planea, se planifica y se programa.

El Presupuesto por Programas apunta a ^{los} objetivos y resultados, en base a cálculos de costos y recursos. No es cuestión de mero balance descarnado de recursos son considerar las posibilidades reales y sus consecuencias en los saldos de cuentas.

- El Presupuesto por Programas es el resultado de una técnica presupuestaria más sofisticado y que revela mucho más que el Presupuesto tradicional, el carácter del Presupuesto como plan de la economía del sector público.

Va de suyo que la realización útil de esta técnica supone la existencia de una planificación pormenorizada en el corto plazo para la fijación de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para su logro.

La aplicación de un Presupuesto por Programas no implica de ninguna manera la derogación de los principios clásicos que caracterizan a todo Presupuesto: unidad, universalidad, equilibrio, anualidad, etc.

Viene a constituir un Programa desarrollado de los distintos sectores del Programa normal. Este factor es esencial, sobre todo actualmente, en los presupuestos denominados "desarrollistas".

- La política de Desarrollo Regional no ha sido correctamente difundida y promovida a los gobiernos estatales y municipales en función de su propósito esencial. Por ello, se ha entendido más como un programa de gastos o de obras, para cubrir, en el mejor de los casos las demandas más urgentes, y no como una intención política orientada a favorecer la descentralización armónica de funciones y facultades del gobierno federal, en favor de los estados y municipios. Descentralización armónica que conduciría al equilibrado reparto de la población y del poder económico y político en el territorio nacional.

Se han definido algunos lineamientos generales del desarrollo regional, los más esenciales, que sin embargo, son insuficientes para poder orientar en esa dimensión, el proceso programático presupuestal y un ejercicio de inversiones. Ello constituye todavía una gran insuficiencia de la planeación nacional.

En ese sentido, la política de desarrollo regional resulta de la agregación de las actividades sectoriales en el ámbito espacial, proceso aleatorio y circunstancial, no ordenado y deliberado, cuya congruencia y consistencia en orden a los objetivos de desarrollo regional y a los recursos naturales y condiciones ecológicas, y no siempre es la adecuada.

Una de las etapas más significativas, a partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en cuanto a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, fueron las reformas de 1927 y 1928 que pretendían, en el fondo, beneficiar al general Alvaro Obregón. Entre las principales reformas se encontraron aquellas que -sin importar el carácter acentuadamente antirreleccionista de la Revolución y el congreso Constituyente- establecieron la posibilidad de reelección por una sola vez, mediando otro período inmediato, así como la ampliación del período presidencial de cuatro a seis años.

Sin embargo, como se sabe, Obregón después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, en tanto que por decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933 se volvió a reformar la Constitución para prohibir en forma absoluta la reelección presidencial -sin modificar el período de seis años-, en términos más severos que el texto original de 1917, ya que mientras en éste los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser elegidos para el período inmediato, pero si después, conforme a la reforma de 1933, en vigor, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar ese cargo.

El reforzamiento del Ejecutivo con respecto del Legislativo durante la época posrevolucionaria se aprecia principalmente en la ampliación de facultades materialmente legislativas al presidente de la República, así como en la reducción de los controles interorgánicos del Congreso y en el incremento de los intraorgánicos en este último.

El Estado mexicano está estructurado conforme a la teoría de la división de poderes y la de las funciones del Estado. Hay una relación estrecha entre el poder y la función. La fuerza que aquél implica debe contar con un medio efectivo para exteriorizarse; así al Poder Legislativo concierne normalmente la función legislativa, al Judicial la jurisdiccional y al Ejecutivo la administrativa. El esquema general no siempre coincide, pues hay excepciones cuando un poder desempeña actividades teóricamente reservadas a otro, y temperamentos cuando para un acto estatal existe colaboración entre los poderes.

En principio, la situación constitucional del Ejecutivo mexicano responde a los lineamientos teóricos referidos. En efecto, cuando la ley fundamental expresa, en el artículo 80, que el presidente es el titular de Poder Ejecutivo, implica con tal declaración que está a su cargo el ejercicio de la tarea administrativa. Cabe añadir, aunque el presidente posea facultades legislativas primordialmente administrativas, cuenta también con importantes atribuciones legislativas o incluso jurisdiccionales. Entre las atribuciones que le

confiere la Constitución hemos extraído la del Presupuesto Público y sus aspectos financieros, la cual corresponde a nuestro objeto de estudio y en mención especial está el llamado "poder de la bolsa", esto es, las atribuciones en el aspecto financiero, que hacen del Ejecutivo la figura protagónica en la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, los empréstitos y la cuenta anual (artículos 73, fracción 7a. y 8a., y 74 fracción 4a.). Se dice que en cualquier país, el Ejecutivo es el órgano mejor preparado para la conducción de las finanzas públicas nacionales, porque tiene los elementos técnicos y la información necesaria para prever los ingresos y programar los gastos, así como velar por su ejecución, a través de la estructura jerárquica y red de dependencias que a él están adscritas.

A tan vastas facultades presidenciales ha correspondido un crecimiento impresionante entre la Administración Pública Federal.

Durante los primeros años el Poder Ejecutivo mexicano tuvo una mínima organización, en la que el presidente era auxiliado en sus tareas por tres o cuatro secretarios de Estado. De aquellos días a la época contemporánea el panorama ha cambiado radicalmente: la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo Federal han crecido de manera extraordinaria y se toman cada vez más complejas: a los escasos colaboradores de antaño han sustituido diversas secretarías de Estado y múltiples empresas del sector paraestatal, mismas que proporcionan un extraordinario poderío al gobierno federal y lo hacen intervenir de manera principal en los problemas que atañen a las entidades.

La administración paraestatal, por su parte, ha albergado una multitud de organismos de naturaleza jurídica diversas, de allí que han confluído establecimiento públicos, empresas públicas, comisiones, corporaciones, instituciones de crédito, fideicomisos y otros tipos de entidades.

El camino que se ha emprendido en los años recientes en el cual coincide con la estrategia para el cambio que están poniendo en práctica muchos países, y que se postula que "un Estado moderno es necesariamente un Estado modesto". El sector paraestatal ha variado profundamente; precisa recordar que para 1982 existía en el gobierno federal más de 1100 entidades paraestatales; muchas de las cuales se fueron desincorporando de manera gradual; ahora en la década de los noventa de acuerdo con un reciente informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han desincorporado 822 paraestatales, están en proceso de desincorporación 137, conservándose todavía 269 entidades en el sector público.

Las anteriores conclusiones y reflexiones finales son el reflejo de los postulados que me fijé a fin de alcanzar y demostrar su comprobación. Los resultados obtenidos en esta investigación son la respuesta a los interrogantes planteados en las hipótesis, enunciados por orden del contenido de la investigación, detalladas y fundamentadas en razón de su propia culminación. Sin embargo, en estas páginas finales se invita a reflexionar y a continuar investigando inquietudes que han surgido las cuales abrieron más puertas de las que cierra. Surgen nuevas inquietantes, incógnitas e hipótesis a despejar. Estas deben ser objeto de otros trabajos de investigación.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

(1) ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO

Aspectos Jurídicos del Mercado de Valores, Memoria de seminario, México, 1983.

(2) ACOSTA ROMERO MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa México 1984.

(3) ACOSTA ROMERO MIGUEL

Derecho Bancario Editorial Porrúa México, 1986.

(4) ADAM ADAM, ALFREDO Y GUILLERMO BECERRIL LOZADA.

La Auditoría interna en la Administración Pública Federal editorial I.M.C.P México, 1981.

(5) AGUILERA, MANUEL.

"El servicio de la deuda externa y su efecto en los programas de recuperación. El Caso de México" Rev. Economía de América latina. CIDE, N2 14. México, 1986.

(6) ALBI IBAÑEZ, EMILIO

Sistema fiscal Español Editorial Ariel, Barcelona 1988.

(7) ALEJO, FRANCISCO, EMILIO.

"Política Fiscal y el desarrollo Económico en México". (Crecimiento o Desarrollo en México) Editorial Scp/setentas, México, 1969.

(8) AMADO ANTONIO, MARTHHER GONZALO RODRIGUEZ LUIS.

Temas de Presupuestos por Programas Editorial UNAM 1a. edición, Tomo II. México, 1980.

(9) ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO.

Las Finanzas del Sector Público en México, Textos Universitarios Editorial UNAM, México, 1968.

(10) ASCHENTRUPP, HERMANN.

La Ruptura del Consenso entre Acreedores y Deudores en el manejo de la Crisis de Deuda Externa: implicaciones para México carta de Política Exterior Mexicana" CIDE. año VII, No. 1 México, 1987.

(11) AUTORES VARIOS.

Nuevas Técnicas Presupuestalarias Editorial Presidencia de la República Coordinación de Estudios Administrativos, México, 1981.

**(12) BARAJAS MONTES DE OCA,
SANTIAGO.**

**Manual de Derechos
Administrativo del trabajo,
Editorial Porrúa, México, 1985.**

(13) BAREA TEJEKRO, JOSE.

**"Pasos para la Implantación
en España de un Departamento
por programas". Editorial Hda.
Pub. Española, No. 50 España,
1978.**

(14) BARRERA GRAF, JORGE.

**"Observaciones y comentarios
Breves S/la Nueva ley de
Instituciones de Crédito" en
Revista de Derecho Privado,
Año I, Núm. 2 Instituto de
investigaciones Jurídicas
UNAM México, 1990.**

(15) BATOR, FRANCIS.

**El problema sobre el
Desembolso Gubernamental en
México, Editorial compañía
Nacional de Ediciones México,
1964.**

**(16) BERMEJOSANCHEZ, CELSO
JAVIER.**

**Dos Nuevos Protagonistas en
el sistema de Información
presupuestaria: La Memoria de
Objetivos y la memoria
funcional, Editado por
Hacienda Pública Española No.
97, España 1985.**

- (17) BETTELHEIM, CHARLES. **Problemas Teóricos y Prácticos de la planificación, Editorial Tecnos., Madrid, 1972.**
- (18) BOSQUERA, OLIVER JOSE MARIA. **Derecho Administrativo. Editorial Instituto de Estudios de Administración. Local, Madrid. 1985.**
- (19) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. **El Proceso Administrativo en Iberoamérica, Editorial UNAM México, 1968.**
- (20) BUCHANAN, JAMES **M.Hacienda Pública, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968.**
- (21) BUCHANAN, JAMES M. ET AL.EI **Sector público en la economías de mercado, Editorial Espasa Calde, Madrid, 1979.**
- (22) BIRKHEAD JESSE. **Government Budgeting, Editorial John Wiley and sons N.Y. Estados Unidos, 1946.**
- (23) BURKHEAD JESSE. **El Sistema Prio. Gubernamental Editorial Herrero Hermanos México, 1966.**
- (24) CAIDE, NAOMI AND AARON **Planning and Budgeting un Poor Countries, Estados Unidos, A. Wiley Intersciencie Publication 1974.**

(25) CARDENAS, RAUL F.

**Responsabilidad de los
Funcionarios Públicos, Editorial
Porrúa México, 1982.**

(26) CARRADA BRAVO, FRANCISCO.

**"Formación de Capital de las
empresas públicas, impactos
externos y prespectiva de la
deuda externa de México". Rev.
Empresa Pública, problemas y
Desarrollo CIDE, Vol. 1, No. 1
México, 1986.**

**(27) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO
Y SERGIO GARCIA RAMIREZ**

**Las empresas públicas en
México Editorial porrúa,
México, 1985.**

(28) CARRILLO FLORES, ANTONIO

**La Justicia Federal y la
Administración Pública.
Editorial Porrúa, México 1973**

(29) CASSAGNE JUAN CARLOS

**La ejecuridad del Acto
Administrativo Editorial
Abeledo, Perrot Buenos Aires
1980.**

(30) CALEÑA CERVANTES, JOSE LUIS

**Introducción a la Política de
Planificación Económica
Nacional Editorial F.C.E.
México, 1975.**

(31) CEPEDA NERI, ALVARO.

**Contaduría de Hacienda
Editorial S.H.C.P. México
1974.**

(32) CIBOTTI, RICARDO Y SIERRA ENRIQUE.

Sector Público en la
Planificación del desarrollo,
Editorial Siglo XXI, México,
1970.

(33) COLMEIRO, MANUEL.

Derecho Administrativo
Español Editorial Revs. Madrid,
1976.

(34) COOMBS, PHILIP HALL,
BUSCOE G.C.

El planeamiento Educacional
condiciones Editorail Paidos,
Buenos Aires, Argentina. 1976.

(35) CORDERA, ROLANDO Y CARLOS TELLO.

México: La Disputa por la
Nación prerspectivas y opciones
de Desarrollo, México, Siglo
XXI 1985.

(36) CORTIÑAS-PELÁEZ LEON.

El poder Ejecutivo y Función
Juridiccional Editorial UNAM,
México 1982.

(37) CORTIÑAS-PELÁEZ LEON

Las Ciencias Administrativas
en America Latina, Editorial
Universidad Central de
Venezuela, IDP, Caracas 1972.

(38) CORTIÑAS-PELÁEZ LEON

De la Planificación Tributaria y
el Abuso del Derecho. Revista
de Derecho Ind. No. 8, UNAM,
F.D. México, 1986

(39) CORTIÑAS-PELÁEZ LEON

Vivienda. Finanzas Públicas,
Editorial Porrúa, México 1981.

(40) CHI RIUBI, SAMUEL.

Exégesis de la Implantación del
Departamento por Programas en
la UNAM Editorail UNAM
1970.

(41) CHIRAC, JACQUES.

"La Administración Nouvelle
bulletin Interministeriel pour
l'administration des choix
Budgétaires No. 24 N.Y. 1976.

(42) DALE, ERNEST, MICHELON L.C.

Modernos Métodos de
Dirección de Empresa, Editorial
tronquel, México 1971.

(43) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS

Principios de Derecho
Tributario Editorial Pac.,
México, 1986.

(44) DIEZ, MANUEL MA.

Manual de Derechos
Administrativo dos Volúmenes
Editorial Plus Ultra Buenos
Aires, 1983.

(45) DE PIÑA RAFAEL.

Derecho Civil Mexicano
Introducción presonas familia
Editorial Porrúa México 1971.

(46) DEL RIO GONZALEZ,
CRISTOBAL

Técnica Presupuestal, Editorial
E.C.A. S.A. México 1978.

(47) DOMINGUEZ OBREGON, JOSE

Planación por programas y su posible implantación en el D.F. Editorial Facultad de Contaduría y Administración. UNAM 1971.

(48) DROMI, JOSE ROBERTO

El procedimiento Administrativo Editorial Instituto de Estudios de Administración Local Madrid España 1986.

(49) ECKSTEIN, OTTO.

Finanzas Públicas, México, Unión Tipográfica, Editorial Hispanoamericana. 1965.

(50) ELIZONDO LOPEZ, ARTURO.

El Proceso Contable, Editorial E.C.A.S.A. México. 1976.

(51) ENTRENA CUESTA, RAFAEL

Curso de Derecho Administrativo, dos volúmenes, Editorial Tecnos, Madrid 1982.

(52) FAYA VIESCA, JACINTO

Administración Pública Federal Editorial Porrúa México. 1989.

(53) FERNANDEZ ARENA, JOSE ANTONIO

El Proceso Administrativo Editorial Diana México, 1977.

(54) FERREIRO SANTANA, LUIS ALBERTO

Introducción Técnica de Presupuesto por Programas, Editorial UNAM México 1978.

(55) FRAGA GABINO

**Derecho Administrativo, Porrúa
Hermanos México 1984.**

(56) FRANGI, ALBERT M.

**El Presupuesto Moderno y
la Gerencia Revista Facultad de
Ciencias Económicas de la
Plata No. 35. Argentina 1989.**

(57) GAGNE ROBERT Y BRIGGS,

**La planificación de la
enseñanza sus principios,
Editorial Trillas México 1976.**

(58) GARCIA MAYNES EDUARDO

**Introducción al Estudio del
Derecho, Editorial Porrúa,
México 1974.**

(59) GONZALEZ CASANOVA, PABLO

**"Participación política y
programación del Desarrollo"
en U.A Bases para la
Planeación Económica y social
de México, Editorial Siglo XXI
México 1974.**

(60) GONZALEZ PARAS, NATIVIDAD

**"Los Aspectos Políticos de la
Planeación en México" en
revistas línea, Número 4
México, PRI, enero 1982.**

(61) GOVES, HAROLD M.

**Finanzas Públicas México,
Editorial Trillas, México 1975.**

- (62) GUERRERO OROZCO, OMAR
Introducción a la
Administración Pública
Editorial Harla, México 1985.
- (63) GUERRERO OROZCO, OMAR
La Ciencia de la
Administración Estado
Absolutista Editorial Fontamara
México 1986.
- (64) GUILLEN, ARTURO
Planificación Económica a la
Mexicana, México nuestro
Tiempo 1971.
- (65) HELLER, W.
Diccionario de Economía
Política Editorial Labor,
Barcelona, 1972.
- (66) HENDERSON, HAZEL.
La Política de la Edad Solar
Alternativas a la economía,
Editorial E.L.C. México 1985.
- (67) HERSCHEL, FEDERICO J.
Ensayo sobre Política Fiscal,
Madrid Editoriales de Derecho
Reunidas España 1975.
- (68) I.L.P.E.S.
Experiencias y Problemas de la
Planificación en América Latina
Editorial Siglo XXI México
1973.
- (69) JELLINEK, GEORGE.
Teoría General del Estado
Editorial Albatros, Buenos
Aires 1981.

(70) KOHLER, E.

Diccionario para Contadores,
ULTEHA, México, 1980.

(71) KOMOROWKI, S.M.

"Algunos Problemas sobre la
Planificación en México," En
Revista Investigación
Económica Número 152,
UNAM, México, 1980.

(72) LABASTIDA GOMEZ DE LA
TORRE GLORIA.

El Destino del Endeudamiento
público externo 1977-1982,
Tesis Lic. en Administración
Pública, México, el Colegio de
México, 1986.

(73) LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO

"Proceso político y dependencia
en México 1970-1976" En
Revista Mexicana de
Sociología, Volumen XXXIXO
Número 1, Instituto de
Investigaciones Sociales,
UNAM, México 1977.

(74) MACHADO, JORGE Y PEREZ,
WILSON

"Evaluación económica de la
nacionalización de la
participación de la empresa
pública en la industria
Mexicana". CIDE. Revista
Empresa Pública. problemas y
desarrollo, Volumen No. 1
México 1986.

(75) MACHADO, JORGE PEREZ,
WILSON Y DELGADO, ORLANDO

"La estructura de la
industria estatal 1970-1985".
CIDE. Revista Economía
mexicana, Análisis y
Perspectivas No. 7 México,
1986.

(76) MARGOLIN, M.S.

Planificación financiera,
Departamento de Publicaciones,
Cuba 1961.

(77) MARUM ESPINOSA, ELIA

"Las Empresas Públicas y el
Endeudamiento de la Economía
Mexicana", Revista "A"
UAM-Azcapotzalco, Volumen
V No. 12 Mayo-Agosto,
México 1984.

(78) MARTINEZ HURTADO,
JOSE LUIS

Consideraciones Acerca de la
Situación Financiera del
Gobierno Federal Mexicano.
UNAM. México 1974.

(79) MARTINEZ, IFIGENIA

"Deuda externa y Soberanía
Nacional". Materiales de
Investigación económica,
Facultad de Economía, No. 177,
Editorial UNAM México 1986.

(80) MARTNER GONZALO

Planificación y presupuesto por programas Editorial siglo XXI, 18 Edición, México 1991.

(81) MARTNER GONZALO

Planificación y departamento por programas,, siglo XXI, México 1984.

(82) MARTNER GONZALO

Planificación y Programacion Editorial Siglo XXI, México 1972.

(83) MARTNER, GONZALO

Los Presupuestos Gubernamentales Editorial Universitarios, Santiago Chile 1985.

**(84) MEDIANO ROSALES,
BARDOMINO**

Los departamentos en la Planeación Administrativa Editorial Facultad de Comercio y Administración UNAM, México 1971.

**(85) MENDEZ, FRANCE PIERRE Y
GABRIEL**

**La Ciencia, Económica y la
Editorial sudamericana Bs. As.
UNESCO Argentina 1955.**

(86) MENDEZ GUZMAN ALBERTO

**Tendencias del Presupuesto
Universitario (1965-1976)
Editorial UNAM México, 1976.**

(87) MOLINA LOPEZ GUILLERMO

**Departamentos de Programas
Planificación, Programación,
Presupuestación Editorial
UNAM, Dirección General del
Departamento para
Programación Serie de
Estudios. México, D.F. 1979.**

**(88) MOLINA OCHOA, IVAN Y
LUIS HERNANDEZ PALACIOS**

**"La Crisis Fiscal del Estado
en México" en Revista
Iztapalapa, No. 8 UAM I
México 1983.**

(89) MONTI, ANGEL

**Proyecto Nacional, Editorial
Paidós, Argentina 1972.**

(90) MUÑOZ AMATO, PEDRO

**Introducción a la
Administración Editorial F.C.E.
dos tomos 4a. Edición México
1990.**

(91) MUSGRAVE, RICHARD A.

**Sistemas Fiscales Madrid,
Editorial Aguilar, España 1973.**

**(92) MUSGAVE, RICHARD A. Y
PEGGY B. MUSGRAVE**

**Public Finance In Theory And
practice N.Y. Mcgraw Hill,
1973.**

(93) NACIONES UNIDAS.

**Manual de Proyectos de
Desarrollo Económico, Estudio
Preparado por el proceso
CEPAL, México, 1958.**

(94) NACIONES UNIDAS

**Manual de Contabilidad de
Gobierno, Editorial N.V. New
York 1989.**

(95) NACIONES UNIDAS

**Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y
Social, Manual de Edición de
Costos Programas No. 1 Serie
III Manuales Operativos, New
York 1987.**

(96) NEWMAN W.

**Administrative Action, Prentice
Hall Inc. Englewood Cliffs.
New Jersey 1951.**

(97) O'CONNOR, JAMES

La Crisis Fiscal del Estado,
Editorial Peninsular, Barcelona
1981.

(98) ORGANIZACION DE ESTADOS
AMERICANOS

Programa de Administración
para el Desarrollo, Washington,
D.C. N.Y. 1964.

(99) ORTIZ, GUILLERMO Y SERRA

"La carga de la deuda externa
de México". El trimestre
económico, Volúmen 1,
Colegio de México, México
1986.

(100) PANIAGUA B., VICTOR M.

"Sistema de Contabilidad
Presupuestal Editorial ECASA,
México 1976.

(101) PATON W.A

.Manual del Contador (versión
castellana r. casas Alatríste)
Unión tipográfica Editorial
Hispanoamericana. México
Sept. 1947.

(102) PAVES B. DARIO Y MATUS

Un Sistema de Presupuesto
Programa de la Oficina Central
de Coordinación Planificación

**General del Presupuesto,
Caracas Venezuela, 1978.**

(103) PEÑA VILLAMIL MANUEL

**Curso de Finanzas, Editorial
Intercontinental Asunción
Paraguay 1990**

(104) PEREZ MORALEZ, C.

**"Finanzas Públicas y Bicenstar
Social" Revista El Economista
Mexicano. "Foro". México,
1987.**

(105) PEREZ NUÑEZ, WILSON

**"La estructura de la industria
Estatad 1965-1975". CIDE.
Economía Mexicana, Análisis y
perspectivas, No. 6 México
1984.**

(106) PICHARDO PAGAZA IGNACIO

**Diez años de planificación y
Administración Pública en
México, (Ensayos) Editorial
I.N.A.P. México 1974.**

**(107) PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA MEXICANA**

**Nuevas Técnicas
Presupuestarias, No. 8,
Editorial C.G.E.A. México
1981.**

- (108) PHYRR, PETER A. Presupuesto Base Cero, Método Práctico para Evaluar Gastos Editorial Limusa, México 1977.
- (109) POULANTZAS, NICOS "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista" Editorial Siglo XXI. México 1972.
- (110) QUIJANO J. MANUEL Y ANTIA BERHENS, F. "La deuda externa mexicana en período 1970-1984". Revista Pensamiento económico, No. 2 Universidad de Puebla, México 1985.
- (111) RAMIREZ RANCANO, MARIO "Crecimiento económico e inestabilidad política en México". Editorial UNAM. México 1977.
- (112) REUTENSTRAYCH Y R. VILLARESEI Presupuesto en el control de las Empresas Industriales Editorial fondo de Cultura Económica, México 1955.
- (113) RETCHKIMAN, BENJAMIN K. Introducción al estudio de la economía pública, Editorial UNAM México 1977
- (114) RETCHKIMAN, BENJAMIN K. Aspectos Estructurales de la Economía Pública Editorial UNAM Mexico 1977.

(115) REY ROMAY, BENITO.

"La ofensiva empresarial controla la integración del estado". Editorial Siglo XXI Mexico, 1984.

(116) REYNOLDS, CLARK W.

La Economía Mexicana. Su estructura y Crecimiento en el Siglo XXI, Mexico 1973.

(117) REYNOLDS, CLARK W.

"Porque el Desarrollo estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador" (con algunas implicaciones para el futuro) en el trimestre Económico, Volúmen XLIV No. 178, México 1977.

(118) RODRIGUEZ, AZNAR, J. VICENTE

Elementos de Economía Presupuestaria Editorial Ministerio de Hacienda Caracas, Venezuela, 1973.

(119) ROMAN, RICHARD

"Ideología y Clase en la Revolución Mexicana". Editorial SEP Setentas, México 1976.

(120) ROSAS FIGUEROA ANICETO
Y SANTILLAN LOPEZ ROBERTO

Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México Editorial UNAM, México 1962.

(121) ROSCOE C., MARTIN

"Administración Pública".
Editorial Herrero Hermanos,
sucesores, México, 1967.

(122) RUIZ DUEÑAS, JORGE

Empresa Pública: Análisis
Comparativo. Editorial F.C.E.
México, 1988.

(123) RUIZ DUEÑAS, JORGE

"Hacia un nuevo perfil de las
Entidades Paraestatales".
Política y Administración
Pública debate sobre Entidades
Paraestatales México, Colegio
de Lic.en C.P. y
Administración Pública A.C.
Año 1 Junio 1974.

(124) SALDAÑA, ADALBERTO

Teoría y Práctica del
Presupuesto por programas en
México, Editorial INAP,
México 1977.

(125) SANABRIA GUZMAN ADRIANA

La contabilidad por Areas de
responsabilidad y el
departamento por programas
Dirección General
Departamento por programas
Editorial UNAM México, 1978.

(126) SANCHEZ BELLA ISMAEL

La organización financiera de
las Indias. Siglo XVI. Editorial
M.A. Porrúa México 1990.

(127) SILVA HERZOG, JESUS

Breve historia de la Revolución Mexicana. Editorial F.C.E. México 1973.

(128) SILVA HERZOG, JESUS

"El Pensamiento Economico Social y Política de México 1810-1964". Editorial Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas México, 1967.

(129) SILVA HERZO, FLORES, JESUS

"La crisis de la deuda: ajustandose al pasado o plancándose para el futuro. mercado de valores de nacional financiera, año XLVI No. 15, México, 1986.

(130) SIEGUEL, BARRY N.

Agregados Economicas y Política Pública, Editorial F.C.E. México 1973.

**(131) SONTAC, HEINS R. HECTOR
VALECILLOS (compiladores)**

El estado en el capitalismo contemporáneo Editorial Siglo XXI México 1977.

(132) Secretaria de Programacion y Presupuesto

Manual de Normas y Procedimientos para el ejercicio Patrio México, Editorial S.P.P. México 1985.

- (133) Secretaría de Programación y Presupuesto **Manual del sistema integral de contabilidad gubernamental Editorial Secretaría de Programación Y Presupuesto México 1985.**
- (134) Secretaría de Programación y Presupuesto **Clasificador por objeto del gasto Editorial Secretaría de Programación y Presupuesto México 1980-1985.**
- (135) Secretaría de Programación y Presupuesto **Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental Editorial Secretaría de Programación y Presupuesto México 1980.**
- (136) Secretaría de Programación y Presupuesto **Glosario para El Proceso de Planeación 1988. Editorial Secretaría de Programación y Presupuesto México 1987.**
- (137) Secretaría de Hacienda y Crédito Público **Reglamento Interior Editorial SHCP México 1985.**
- (138) Secretaría de la Contraloría General de la Federación **Reglamento Interior SECOGEF México 1985.**
- (139) TANUS DE PEPE, M.I. **Administración Hospitalaria, Departamento por Programas Editorial Macci 1969.**

(140) TENA RAMIREZ, FELIPE

"Derecho Constitucional
Mexicano Editorial Porrúa
México 1977.

(141) TIMSS, HOWARD L.

Sistemas de Decisión Gerencial
Editorial El Ateneo, 3a. Edición
Argentina 1976.

(142) TIMBERGEN, JAN.

Planificación de Desarrollo,
Editorial Guadarrama, S.A.
México 1975.

(143) TORNER GAYTAN RICARDO

Un Siglo de devaluación del
peso Mexicano Editorial Siglo
XXI, 6a. Edición, México 1990.

(144) VAZQUEZ ARROYO FRANCISCO

Presupuesto por Programa para
el Sector Público en México,
Editorial UNAM 1977.

(145) WALTER STEISS, ALAN

Administración y Presupuestos
Públicos Editorial Diana
México 1976.

(146) WAGNER, ADOLFO

"Three Extracts of Public
Finance" en Richard A.
Musgrave y Alan T. Peacock
Classics in the Theory of public
Finance, NY Mac Millan, 1977.

(147) WALMEYS, J. A.

Diccionario de International
Finance, Mac Millan Press,
Londres 1979.

(148) WEBER, MAX

Sociedad y economía. Editorial
F.C.E. México 1969.

(149) WELSCH, GLENN A.

Departamentos, Planificación y
Control de las Utilidades,
Unión Tipografica Editorial
Hispanoamericana México 1972

(150) WILDAVSKY, AARON

The Politics of the bud Getary
Process, Estados Unidos, Little,
Brown and Company, 1974.

(151) WILKIE, JAMES R.

La Revolución Mexicana, Gasto
Federal y cambio social,
Editorial F.C.E. México 1978.

(152) ZAPATA WALKER, REBECA
Y BELTRAN EDUARDO

La Implantación del
Presupuesto por Programas en
el Sector Paraestatal Mexicano,
Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales, UNAM México 1977.