

03069
12y
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

UNIDAD ACADEMICA DE LOS CICLOS PROFESIONAL Y DE POSGRADO DEL
COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

MAESTRIA EN DOCENCIA ECONOMICA

ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES DE
LA EVOLUCION DE LA TECNICA PRESUPUESTARIA ENTRE 1921 Y 1985
Y DEL CICLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
EN EL MEXICO ACTUAL

Tesis que para obtener el grado
de Maestro en Docencia Económica
P R E S E N T A
JOSEFINA ALCAZAR LOPEZ

Ciudad Universitaria, D.F., septiembre de 1987

TESIS CON
FALLA DE CRONO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Agradecimientos

Introducción

P.R.I.M.E.R.A P.A.R.T.E.

ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCION DE LA TECNICA
PRESUPUESTARIA: 1921-1985

- I. La vieja hacienda pública: 1921-1932
- II. Presupuesto promotor del desarrollo: 1933-1945
- III. Presupuesto funcional: 1946-1969
- IV. Modernización del sistema presupuestario: 1970-1981
- V. Austeridad presupuestaria: 1982-1985

Citas y pies de página

S.E.G.U.N.D.A P.A.R.T.E.

EL CICLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO

- I. Elaboración del proyecto de presupuesto
- II. Aprobación del presupuesto
- III. Ejercicio presupuestario
- IV. Control y evaluación del presupuesto

Citas y pies de página

Bibliografía

INTRODUCCION

Los objetivos fundamentales de este trabajo son: primero, ubicar las modificaciones que ha sufrido el presupuesto de egresos de la federación, en los distintos momentos del desarrollo de la economía nacional. Segundo, hacer un análisis de las etapas que hoy se siguen en el proceso del ciclo presupuestario.

Esto es, en la primera parte de la tesis pretendo registrar cómo el desarrollo económico del país, entre 1921 y 1985, ha impactado en los cambios de la estructura, organización y alcances del presupuesto de egresos de la federación; como a cada etapa del desarrollo ha correspondido un presupuesto específico.

No se trata de analizar la influencia del gasto público en los diferentes periodos del desarrollo económico del país, sino más bien, señalar a grandes rasgos, cómo el desarrollo económico ha tenido una correspondencia con la evolución del presupuesto de egresos de la federación.

Para llevar a cabo el análisis del periodo de estudio 1921 a 1985, sigo un esquema de periodización que me permita establecer la relación entre el proceso de desarrollo económico del país, el volumen y estructura del presupuesto y las modificaciones en lo

que podemos llamar la técnica presupuestaria, ya que "el dinamismo de la economía mexicana ha estado relacionado estructuralmente con el desempeño del gasto público por su capacidad para dirigir las tasas de crecimiento". (1)

El primer periodo que se analiza, corresponde a los años 1921 a 1932, que se caracteriza por arrastrar la herencia de la vieja hacienda pública, que se extiende hasta la época del presidente Calles. Pero al mismo tiempo, en este periodo se sientan las bases para la modernización de la vieja hacienda, con la creación de mecanismos y de una red institucional, que permitan al Estado el control de los agregados macroeconómicos.

En estos años se sientan las bases del presupuesto funcional, se expide en 1928 la primera Ley Organica del Presupuesto de Egresos de la Federación del periodo posrevolucionario y en 1930 se expide la primera Ley sobre Planeación General de la República.

El periodo 1933 a 1945 es la etapa en que se establece una nueva relación entre Estado y economía, a esta nueva época corresponde un nuevo presupuesto. Este presupuesto no es compensatorio, sino un promotor del desarrollo económico. En estos años el Estado realiza una serie de reformas con profundo carácter social y de una enorme importancia. Se crean instrumentos e instituciones que permiten al Estado ampliar su acción e intervención en la economía.

Se amplia el sector paraestatal, con la creación de grandes empresas paraestatales como PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Ferronales, todas ellas empresas fundamentales en la promoción del desarrollo. En 1935 se crea una nueva Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y se incorporan partidas que permitan llevar a cabo las recientes funciones del Estado.

En este período se inicia el uso sistemático del déficit presupuestal como una importante fuente de financiamiento estatal. se crea casi todo el sistema de fomento. En 1939 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la que se adecúa la administración pública a las funciones del Estado y a su acción de promoción del desarrollo.

Sobretudo en la segunda mitad de este período, entre 1940 y 1945 se amplia considerablemente el sector paraestatal, se crean entre otras empresas: Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes, Electrica de Monclova, etc. Se puede decir que en el período de 1933 a 1945 se inicia la actividad del Estado como promotor del desarrollo.

El siguiente período que se analiza, comprende los años de 1946 a 1969 se caracteriza por una intensa diversificación y extensión de los alcances del Estado como productor y proveedor de servicios básicos y de creación de una infraestructura para la producción: todo esto implica la correlativa expansión del quehacer público, que vuelve mas compleja su administración.

En estos años se llevan a cabo importantes acciones para la organización de la administración pública: tanto en 1946 como en 1952 se expide una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que muestran el rápido crecimiento de la administración pública. En este período "la acción económica estatal se refuerza con el desarrollo de su capacidad de endeudamiento externo".(2)

Durante esta etapa de posguerra mundial, el sector paraestatal y los recursos que absorben crecen muy rápidamente; estas empresas crecen de manera semiautónoma a la administración central, con un alto grado de autonomía política y administrativa. Para 1964 hay cerca de 150 empresas, y la necesidad de establecer cierto control sobre ellas lleva a que en 1965 se incorporen 20 de estos organismos al control presupuestario de la federación, esto hace que aumente considerablemente el monto del presupuesto de la federación.

Otro período de análisis abarca los años de 1970 a 1981, en esta etapa se lleva a cabo una modernización de la administración pública, con especial acento en la política de gasto. En 1970 se expide la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que permite que para 1977 lleguen a 27 los organismos paraestatales bajo control en el presupuesto federal. Esta incorporación influye en el aumento del monto del presupuesto, que aunado al crecimiento del crédito externo permite un alto crecimiento del gasto público.

En estos años se lleva a cabo la modernización de la organización, estructura y técnica presupuestaria. Además de la ampliación al control del sector paraestatal, se incorporan al presupuesto la clasificación sectorial y el presupuesto por programas, que permite una planeación del gasto de acuerdo a objetivos y funciones específicas.

Pero es en la segunda mitad del periodo cuando la planeación y la programación se desarrollan. En estos años se expiden, entre otras, tres leyes fundamentales: la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; La Ley General de Deuda Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta última da lugar a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que concentra funciones que antes estaban a cargo de otras dependencias: la planeación de la inversión y del gasto público a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto a cargo de la subsecretaría de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la programación y control de las empresas paraestatales a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Es la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de llevar adelante la modernización y racionalización de la administración pública, en ella se centralizan las decisiones concernientes a la política de egresos del Estado y el diseño y puesta en marcha de mecanismos de planeación sectorial y estatal.

El último período del análisis corresponde a los años 1982 a 1985, en estos años se hacen importantes modificaciones a la Constitución, estableciendo un nuevo orden jurídico de la planeación. Las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 entran en vigor en 1983 junto con la Ley de Planeación. Estas reformas facultan al Estado para organizar, conducir y orientar un Sistema Nacional de Planeación Democrática que le permita regular, promover e intervenir en la economía, y estableciendo los procedimientos de participación social a través de foros de consulta popular. En estos foros se pretende que la sociedad civil exprese sus opiniones acerca de la elaboración y ejecución de planes y programas. Estas reformas serán fundamentales para el proceso de elaboración del presupuesto de egresos de la federación y para las diversas fases que componen el ciclo presupuestario, como se analiza en la segunda parte del trabajo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática institucionaliza la planeación como forma de promover el desarrollo económico, buscando la eficiencia y racionalización del gasto público, con la mayor participación de los diversos sectores de la administración central, estatal y municipal, así como de la sociedad civil.

Hasta aquí el análisis de las modificaciones que ha sufrido la estructura, organización y técnica presupuestaria en los distintos momentos del desarrollo económico. En la segunda parte

de este trabajo analizo el proceso que hoy sigue el ciclo presupuestario en nuestro país, dentro del marco jurídico que ha venido otorgando cada vez mayores facultades al ejecutivo en materia económica. Dentro de este marco son fundamentales las reformas constitucionales de 1983 que elevan a rasgo constitucional la rectoría del Estado y la facultad del ejecutivo de conducir la planeación nacional del desarrollo mediante un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El estudio del ciclo presupuestario dentro del marco de la planeación es significativo, ya que "el análisis de la cuenta pública y el presupuesto de gasto deben estar en correspondencia con las políticas expresadas en los planes y programas. De igual forma la iniciativa de ley de egresos debe ser tomada en cuenta para establecer límites financieros a la programación. Todo ello conforma una serie de medidas y de controles para reducir en lo posible la diferencia entre lo que se desea y lo que se hace".

(3) Es por esto, que creo que el análisis del ciclo del presupuesto de egresos de la federación, documento fundamental en que se deben expresar y poner en práctica las políticas de planes y programas, nos permite ver los alcances y limitaciones de la presupuestación hoy.

Actualmente en nuestro país se cuenta con un gran aparato de apoyo a la elaboración del presupuesto de egresos de la federación: este complejo mecanismo se ha modernizado y sistematizado, sobretodo, en la última década. Se han actualizado las técnicas presupuestarias, se han incorporado diversas

clasificaciones al presupuesto que permiten una mayor especificidad y control del gasto, y se ha creado un extenso tejido de comisiones, grupos, entidades coordinadoras y comités de apoyo a la programación y presupuestación nacional.

El ciclo presupuestario comprende cuatro etapas: la elaboración, aprobación, ejecución, y el control del presupuesto. En diferentes etapas y momentos de este ciclo presupuestario, participan los poderes Legislativo y Ejecutivo. La primera etapa y la tercera están bajo la responsabilidad del Ejecutivo, mientras que la segunda y la cuarta están a cargo del Legislativo.

El proceso de Programación y formulación del Presupuesto, tiene una duración de ocho meses y medio y está a cargo del Ejecutivo. El proceso de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados, está a cargo del Legislativo y su duración ha sido de un mes. La ejecución del presupuesto está a cargo del ejecutivo y se realiza a lo largo del año fiscal. El control del presupuesto está en manos del Legislativo y se lleva a cabo en aproximadamente seis meses.

Al recorrer estas etapas comprobamos que a través del presupuesto se conoce mucho de un país. No sólo de su nivel de desarrollo y de sus principales actividades económicas, sino que, además, nos revela interesantes aspectos de su sistema político. En el análisis del ciclo presupuestario vemos que, a lo largo de la historia nacional, se han venido concentrando

facultades en el Ejecutivo Federal, y que además de las enormes potestades que le confiere la Constitución, el poder Legislativo ha claudicado, abandonado sus funciones y se las ha cedido a la institución presidencial.

El principio de división de poderes -que pretende se establezca un equilibrio y contrapeso entre los poderes que conforman al Estado, como una protección al funcionamiento de la democracia política- está seriamente lesionado en nuestro país. El poder Legislativo no ha ejercido sus facultades que sobre el presupuesto de egresos de la federación y la cuenta pública le confiere la Constitución, y él mismo ha aprobado leyes que hacen nugatorias sus propias facultades.

Después de hurgar en las cuatro etapas del ciclo presupuestario concluimos que este proceso se convierte en un simulacro en el cual la Cámara de Diputados cubre de legitimidad las acciones presidenciales, y así el Ejecutivo queda libre para realizar las negociaciones con los grupos y fuerzas sociales "por mecanismos externos a la planeación e incluso a la misma estructura institucional del sistema".(4) El cumplimiento de una verdadera división de poderes que permitan al Legislativo asumir sus responsabilidades y quehaceres, es un paso necesario para llegar a la eficiencia y honradez en la administración y gestión pública, y a una transparencia en el uso y aplicación del gasto público.

CITAS Y PIES DE PAGINA

1.- Para una periodización y análisis de la evolución del gasto público es necesario ver el artículo de José Ayala E, Fidel Aroche y Luis Miguel Galindo, "El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano. Un enfoque de interpretación y periodización (1925-1982)" en Investigación Económica 178, octubre-diciembre de 1986.

2.- Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, "México: necesidades y obstáculos de la planeación del desarrollo", (manuscrito). (s/f), México, p. 11.

3.- Ibid, p. 29.

4.- Ibid, p. 23.

PRIMERA PARTE

ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCION DE LA TECNICA

PRESUPUESTARIA: 1921-1985

En México, como en otros países, el gasto público ha venido creciendo. Pero este aumento no ha sido sólo en cuantía, sino también en sus alcances, complejidad e importancia. Una mirada al presupuesto de egresos de la federación nos basta para ver el enorme incremento que ha tenido en las últimas décadas. El presupuesto del gobierno federal de 1921 a la fecha se ha más que centuplicado. A precios constantes (1), el gasto ejercido en 1921 es de 2 mil millones de pesos, mientras que en 1985 es de 418 mil millones de pesos. Esto es, su crecimiento ha sido a una tasa promedio de 8.6 por ciento anual, como puede verse en el cuadro 1.

El elevado ritmo de incremento demográfico en nuestro país, sin duda, ha sido un factor importante que ha presionado sobre el gasto público. La población ha pasado de 14 millones de habitantes en 1921 a más de 70 millones en 1985. En poco más de medio siglo la población se quintuplicó, aumentando a una tasa promedio de 2.7 por ciento anual, uno de los índices más pronunciados a nivel mundial. Como puede verse, la tasa de crecimiento del gasto público es tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la población.

En un país como el nuestro, con escasos recursos económicos, con un bajo nivel de desarrollo, y con una enorme población sin acceso a los más elementales satisfactores, el gasto público ha atendido, no sólo el aspecto de formación de capital, sino que ha ido acompañado de políticas sociales, indispensables para cubrir

CUADRO-1

GASTO TOTAL DE LA FEDERACION: 1921-1985
(millones de pesos de 1970)

ANO	GASTO \$		ANO	GASTO \$
1921	2,095.9	*	1953	12,679.9
1922	2,562.8	*	1954	16,493.3
1923	2,503.8	*	1955	16,511.4
1924	3,142.8	*	1956	17,830.1
1925	3,214.5	*	1957	18,379.3
1926	3,531.9	*	1958	20,474.1
1927	3,523.7	*	1959	20,974.4
1928	3,272.1	*	1960	28,460.0
1929	3,096.0	*	1961	27,817.0
1930	3,067.3	*	1962	26,815.9
1931	2,866.8	*	1963	26,086.0
1932	2,980.6	*	1964	34,410.7
1933	3,279.3	*	1965	76,123.1
1934	3,438.2	*	1966	75,576.9
1935	3,807.9	*	1967	88,378.2
1936	4,722.1	*	1968	90,577.4
1937	4,516.6	*	1969	102,404.6
1938	4,538.4	*	1970	109,260.9
1939	5,152.5	*	1971	114,598.9
1940	5,117.1	*	1972	132,272.0
1941	5,682.2	*	1973	160,821.5
1942	6,339.8	*	1974	177,495.6
1943	6,939.0	*	1975	222,254.4
1944	6,934.0	*	1976	241,276.9
1945	7,181.0	*	1977	259,812.6
1946	6,323.4	*	1978	285,663.7
1947	7,143.2	*	1979	320,972.4
1948	9,004.4	*	1980	397,362.2
1949	11,652.9	*	1981	427,077.7
1950	10,246.4	*	1982	540,119.8
1951	11,531.1	*	1983	423,715.9
1952	14,826.2	*	1984	418,652.1
			1985	418,411.7

Fuentes: 1921-1963: Wilkie, op.cit., 1974-1976: Efrén de la Cruz Vázquez, op.cit., 1977-1980: SFP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1981-1983: INEGI/SPP, El inapreso y el gasto público en México, 1984-1985: M.de la Madrid, Informe de gobierno, 1985.

las necesidades básicas de educación, salud, vivienda, comunicación y urbanización, entre otras. (2) En 1921 el gobierno federal gastaba por habitante \$146.20 en pesos constantes, mientras que en 1980 este gasto es de \$5,948.50, como podemos ver en el cuadro 2.

El gasto público tiene una estrecha relación con el producto interno bruto, por su capacidad para dirigir las tasas de crecimiento. En 1921 el gasto público significa 7.4 por ciento del PIB, mientras que en 1985 es de 45.9 por ciento. En este período el PIB registró una tasa promedio anual de crecimiento de 5.6 por ciento, en tanto que la tasa del gasto ejercido es de 8.6 por ciento. (3)

La elaboración del presupuesto, su estructura, diseño e integración han ido cambiando durante estas décadas estudiadas. Estas modificaciones se han ido dando desde la época en que los presupuestos se emitían por decreto presidencial, con formas de organización, contabilidad y registros estadísticos muy rudimentarios y poco confiables, hasta los tiempos actuales, en donde se cuentan con nuevas técnicas de planificación y con el auxilio de un amplio personal, que apoyados en los recursos de la cibernética se han encargado de elaborar programas, planes, proyectos, leyes, decretos y toda clase de documentos en los que se orienta, encauza y organiza el desarrollo nacional. (4)

En este trabajo se pretende, en primer lugar, observar los cambios sufridos por el presupuesto de egresos de la federación,

CUADRO 2

GASTO POR HABITANTE: 1921-1980
(millones de pesos de 1970)

ANO	GASTO (1) \$ millones	HABITANTES (2) millones	GASTO/HABITANTE (1/2) \$ millones
1921	2,095.9	14.3	146.6
1930	3,067.3	16.6	184.8
1940	5,117.1	19.6	261.1
1950	10,146.4	25.8	393.3
1960	28,460.9	35.0	813.2
1970	109,260.9	50.7	2,155.0
1980	397,362.2	71.9	5,526.6

Fuentes: cuadro 1 y Censos Generales de Población.

a lo largo del desenvolvimiento de la economía nacional. El marco general de referencia será, como ya he explicado, el gasto público. Pero no se trata de dilucidar pormenorizadamente la influencia del gasto público en el desarrollo económico del país, sino, más bien señalar a grosso modo cómo el desarrollo económico ha tenido una correspondencia con la evolución del presupuesto de egresos de la federación. Habiendo dado cuenta del aumento y diversificación del presupuesto, el trabajo desemboca en un análisis de los mecanismos formales y reales en que descansa hoy en día el manejo de un presupuesto de gran magnitud y compleja estructura. Posteriormente dibujare el proceso y las etapas que caracterizan al ciclo presupuestario.

En la primera parte de este trabajo pretendo señalar la forma en que el desarrollo económico del país, entre 1921 y 1965, ha influido en los cambios de la estructura, organización y alcances del presupuesto de egresos de la federación. Para ello me guío por un esquema de periodización que establece una relación entre el proceso de desarrollo económico del país y las modificaciones en lo que podemos definir como la técnica presupuestaria. Utilizaré, para hacer más comprensibles estos vínculos, elementos de la evolución del gasto público.

I. LA VIEJA HACIENDA PÚBLICA: 1921-1932

Después de diez años de revolución y con más de diez millones de muertes en su haber, se inicia la construcción del nuevo Estado mexicano. Son momentos en que las finanzas públicas se encuentran en una situación muy precaria, con una economía estancada.

Este primer periodo que se analiza, corresponde a los años 1921 a 1932 y se caracteriza por arrastrar la herencia de la vieja hacienda pública, que se extiende hasta la época del presidente Calles. Pero al mismo tiempo, en este periodo se sientan las bases para la modernización de la hacienda, con la creación de mecanismos y de una red institucional, que permitan al Estado el control de los agregados macroeconómicos.

El nuevo Estado de la revolución se da a la tarea de reorganizar la hacienda pública. Al llegar Obregón a la presidencia (5) se enfrenta a una difícil situación financiera y política, agravada debido a que su gobierno aún no logra legitimar su existencia ante el Estado norteamericano, y no consigue pactar las condiciones políticas de la inserción del nuevo Estado mexicano en el área de influencia imperialista. (6) Obregón hereda la antigua hacienda pública y tiene que dedicar importantes esfuerzos a su reorganización y modernización. Las tareas a las que se enfrenta el Estado posrevolucionario requieren de unas finanzas públicas centralizadas y eficientes.

En esto juega un papel muy importante Alberto J. Pani, pieza clave en la modernización de la hacienda pública de la posrevolución, quien se hace cargo de la Secretaría de Hacienda de fines de 1923, con Obregón, a enero de 1927 con Calles.

Durante su gobierno, Obregón hace uso sobrado de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria. El presupuesto para 1921 lo envía a la Cámara de Diputados, pero a finales de enero ésta únicamente ha aprobado parte del presupuesto, haciendo algunas modificaciones. Obregón objeta las modificaciones y aduce que no puede publicarse con retardo, ni incompleto. Por lo tanto, lo expide por decreto presidencial. Con el objetivo de equilibrar el presupuesto, Obregón en esos años, reduce los sueldos a los empleados del gobierno, consiguiendo economías mínimas que no sirven para resolver las penurias del gobierno.(7) Casi toda la legislación en materia hacendaria, Obregón la promulga por decreto del ejecutivo y en periodos en que el Congreso se halla en receso.

El primero de diciembre de 1924 Calles llega a la presidencia. Es el momento de elaborar el presupuesto para 1925, el cual envía al Congreso, y es aprobado por la Cámara de Diputados. Desde entonces a la fecha, todos los presupuestos han sido aprobados por la Cámara de Diputados.

Durante su gobierno Calles le presta considerable atención a los problemas de la hacienda pública haciendo importantes avances en su modernización. Realiza una reorganización administrativa

centralizando los servicios, lo que le permite una mejor organización fiscal y una recaudación más eficiente. (8) Se inicia el proceso de creación de los instrumentos de política económica y avanza en la formación de la infraestructura necesaria para que el Estado pueda controlar los grandes agregados macroeconómicos.

Calles crea las instituciones indispensables para alcanzar este control macroeconómico y crea un sistema bancario que permite el control del mercado de dinero, condición indispensable para llevar a cabo la realización de la producción. En 1920 funda el Banco de México, en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola. (9) En 1928 emite la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos que da lugar a una nueva clasificación de los gastos. Además de la clasificación administrativa tradicional -en la que se agrupan los egresos totales por ramos, o sean los presupuestos de cada uno de los órganos del Ejecutivo y de los otros dos poderes, así como presupuestos especiales que por su naturaleza general no encontraban cabida dentro de los órganos de la administración o de los Poderes Legislativo y Judicial- a partir de entonces se utiliza, una nueva forma de agrupar los gastos que permita conocer con mayor claridad su función y su naturaleza.

Esta clasificación agrupa los egresos en seis grandes capítulos:

- I. - Gastos
- II. - Elaboraciones
- III. - Construcciones

- IV.- Adquisiciones
- V.- Inversiones
- VI.- Cancelaciones de pasivo

Estos capítulos se dividen en conceptos, que a su vez se subdividen en partidas. El uso de esta clasificación permite un mejor conocimiento del destino del gasto con respecto al presupuesto administrativo, que sólo agrupa el gasto por ramos de la administración pública. En esta nueva clasificación en seis capítulos se alcanza una mayor especificidad del gasto, sobretodo en los capítulos de contrucciones, inversiones y cancelaciones de pasivo, puesto que en los capítulos de gastos, elaboraciones y adquisiciones, figuran gastos de diversa naturaleza que lo mismo podían ser gastos corrientes, de inversión o de transferencia.

(10)

En 1928 también se crea el Consejo Económico Nacional, cuya función es dictar las orientaciones rectoras de la política económica, sin embargo, este organismo tiene una existencia efímera y no llega a operar realmente.

Todas estas medidas, pretenden resolver los crecientes obstáculos en las esferas monetaria y financiera que producen un estancamiento en la producción. Con la creación del Banco de México se pretende además, controlar la rápida expansión de los componentes de la circulación monetaria y abrir las posibilidades de la futura regulación crediticia y de apoyo financiero a las

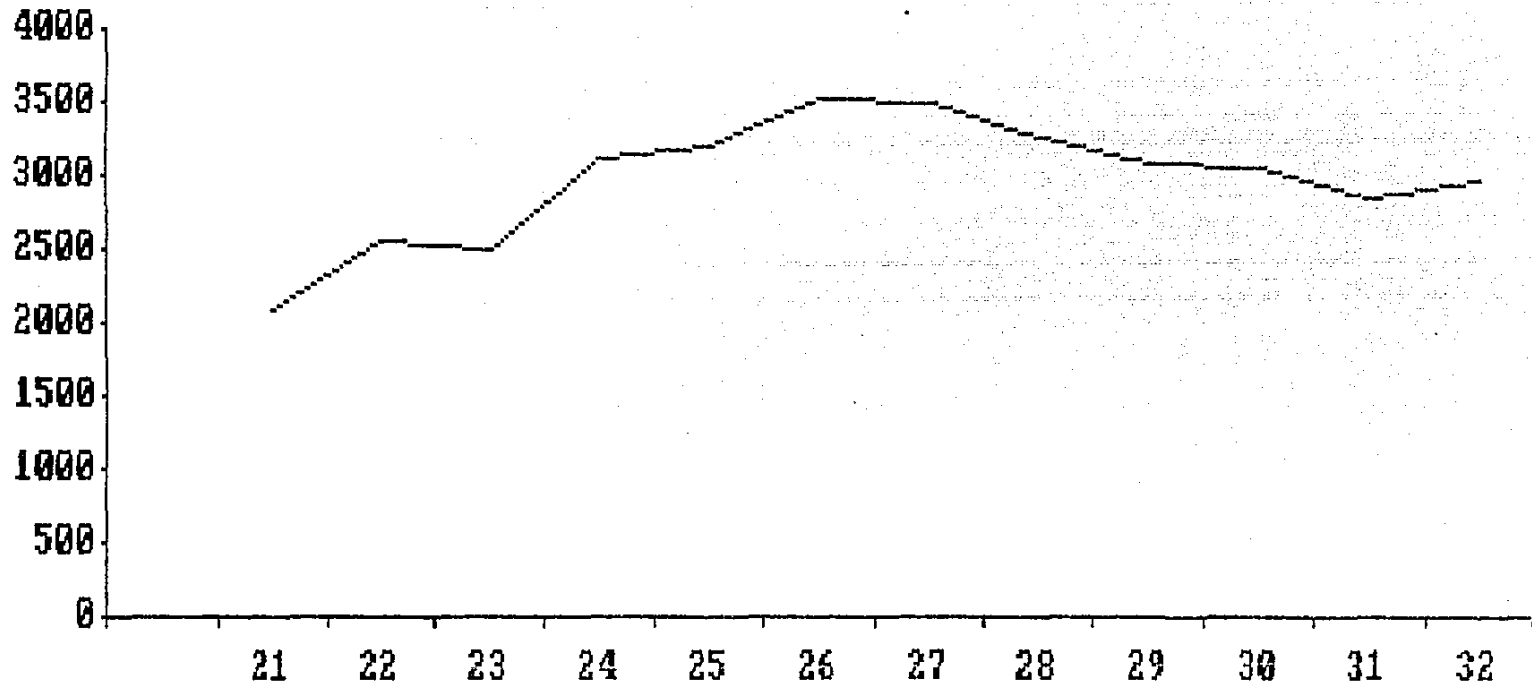
actividades internas. (11)

Calles muestra que es capaz de administrar con eficiencia las finanzas públicas. Además de la reorganización de las funciones financieras del Estado, consigue abrir las líneas de crédito del exterior y calmar las disputas con los banqueros y petroleros norteamericanos, en lo que juega un importante papel el habil embajador norteamericano Dwight W. Morrow.

Portes Gil ocupa provisionalmente la presidencia en diciembre de 1928 y se inicia el periodo conocido como "maximato", en el que hay un proceso de reacomodo de las facciones políticas, que agudizan las contradicciones sociales, y que se acentúan aún más por los efectos de la crisis económica mundial. (12) Pero Calles y su "maximato" logran convertir la crisis en la institucionalización de la revolución.

El gasto público empieza a descender: en 1928, de 3,272 millones de pesos constantes y llega a su nivel más bajo en 1932 con 2,980 millones de pesos constantes, como se puede observar en la gráfica 1. La disminución del gasto en este periodo es de 15 por ciento, llegando a niveles semejantes a los registrados en 1923. "Como una parte importante (25% aproximadamente) de recaudaciones impositivas dependía de los impuestos al comercio exterior, los ingresos federales descendieron en una cuarta parte de 1930 a 1933". (13) La falta de recursos lleva al Estado, no sólo a reducir el gasto público, sino también a reducir los salarios de los funcionarios y

GRAFICA 1



PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
—1921-1932

empleados del gobierno, tanto en 1931 como en 1932. (14)

A mediados de 1930, durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio se expide la primera Ley sobre Planeación General de la República. En 1933 Calles dijo: "Ha llegado el momento de formular un programa detallado de acción para el siguiente periodo presidencial de 6 años; un programa que debe basarse en la razón, en las estadísticas, y en las lecciones de la experiencia." Abelardo Rodríguez designa una comisión técnica para que elabore el plan sexenal, para que sea el programa del candidato presidencial del PNR. (15)

II. PRESUPUESTO PROMOTOR DEL DESARROLLO: 1933-1940

En 1933 se inicia la recuperación económica del país. "No obstante que ya la Constitución del 17 plantea la ruptura con el liberalismo económico, hasta mediados de la tercera década de este siglo, el Estado carece de los recursos necesarios para incrementar sustancialmente su participación en la economía". (16)

El gasto público se empieza a recuperar en 1933, logrando un aumento del 10 por ciento con respecto al año anterior. "Si bien los efectos de la crisis fueron intensos, también fueron breves. A diferencia de los países industriales que entraron en un largo periodo de recesión, del que sólo la Segunda Guerra Mundial pudo sacarlos, en México se da un fenómeno de contracción-expansión que impidió que la recesión se mantuviera". (17)

En este periodo, de todos los instrumentos de política económica, los que adquieren mayor importancia son los que se orientan a ampliar y diversificar la demanda global. (18) Dentro de éstos, la política fiscal tiene un lugar preponderante. Esto significa un cambio sustancial en el contenido y el uso del presupuesto, que da lugar al déficit sistemático y al correspondiente financiamiento por medio de la deuda pública. (19) El gasto público es una herramienta muy importante del Estado, que a través de programas de obras públicas e inversiones sociales sirven para proporcionar empleos y generar ingresos. El Estado se encuentra en posibilidades de ampliar los instrumentos

que le permitan intervenir de manera decidida en la economía. (20)

Abelardo Rodríguez ocupa la presidencia en septiembre de 1932 y durante su gestión desaparece la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, y crea en su lugar la Secretaría de la Economía Nacional y el Departamento del Trabajo. Esta nueva Secretaría juega un papel muy importante y útil en las tareas del Estado, cuyo radio de influencia trasciende las funciones generales para avanzar en las funciones sociales y económicas. (21) Se prepara el Plan Sexenal para el período 1934-1940, para ser aplicado después del cambio de gobierno. Este Plan, más que un plan económico es un programa político. (22)

Cárdenas llega a la presidencia a fines de 1934 y es entonces que realiza una serie de reformas con profundo carácter social y de una extraordinaria importancia.

En la medida en que la intervención del Estado en la economía va en aumento, Cárdenas ve la necesidad de establecer una instancia que coordine estas nuevas actividades y crea un organismo consultivo especializado llamado Comité Asesor Especial, integrado por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco de México y de Crédito Ejidal. (23)

Para ampliar y diversificar la acción del Estado en la economía, Cárdenas establece los instrumentos y mecanismos imprescindibles. Entre las medidas para estimular la inversión,

la producción y el consumo, destacan: la expropiación del petróleo y los ferrocarriles; la creación de un sistema de fomento con la fundación de los bancos de Crédito Ejidal, de Comercio Exterior y Obrero de Fomento Industrial. La imposición del encaje legal a la banca privada; la ampliación y profundización de la reforma agraria; la creación de un conjunto de empresas estatales (Comisión Federal de Electricidad, Pemex, Ferrocarriles Nacionales); la realización de enormes proyectos de obras públicas en especial de irrigación y carreteras.

Llevar adelante todas estas acciones, requiere de un amplio y diversificado programa de gasto público, donde el presupuesto es la herramienta fundamental. Sin embargo, Cárdenas se encuentra con un presupuesto carente de adecuados controles administrativos y con graves deficiencias técnicas. En 1935 expide una Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que le permita un cambio sustancial en el contenido y uso del presupuesto. (24) Es el presupuesto funcional que corresponde a la nueva relación entre Estado y economía, es un presupuesto promotor del desarrollo.

Es el turno del manejo deliberado del déficit fiscal como herramienta indispensable en la conducción de una nueva política fiscal. Cárdenas hace un importante uso del déficit, y se inicia el periodo del déficit crónico, que llega hasta nuestros días.

Durante el cardenismo el presupuesto, además de aumentar cuantitativamente, cambia en su orientación y su aplicación. El

gasto económico significa 38 por ciento y el social el 18.3 por ciento del gasto total; mientras que con Abelardo Rodríguez el gasto económico es de 22 por ciento y el social de 15.4 por ciento del gasto total. (25)

En 1938 Cárdenas mantiene la idea de elaborar programas para el siguiente sexenio, y establece dentro de la Secretaría de Gobernación, una sección especial encargada de la planeación y la elaboración del Segundo Plan Sexenal para el periodo 1940-1946.

En 1939 expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la que se plasman los cambios realizados en el aparato estatal. Cambios que representan una época de profundas reformas sociales y económicas en el país.

La Segunda Guerra Mundial altera drásticamente el panorama internacional y ejerce poderosa influencia en los cambios que se realizan en la economía nacional. Con la guerra se origina un súbito aumento en la demanda exterior de bienes primarios producidos en nuestro país, y una enorme dificultad para la importación de bienes del sector industrial. Esto conduce a una expansión tanto de la agricultura y ganadería de exportación, como del sector de la industria manufacturera, de energéticos y de la construcción básicamente.

El apoyo gubernamental al crecimiento de la producción interna, trae como resultado una ampliación del sector paraestatal. Se pueden señalar entre otras la creación de

Compañía Industrial de Atenuique en 1941; en 1942 Altos Hornos; Guanos y Fertilizantes en 1943; Eléctrica de Monclova, Minera de Guadalupe, y Refrigeradores del Noroeste en 1944. (26) Las empresas estatales surgen con un alto grado de autonomía política y administrativa, y no como los agentes fundamentales de una planeación ordenada y sistematizada. (27)

Durante el período 1933 a 1945 la participación del gasto público en el PIB es de 7.3 en promedio, proporción mayor que la de los años de 1925 a 1932, cuando la participación del gasto en el PIB es de 5.8 promedio en el período. Para que el Estado pueda mantener los niveles crecientes del gasto, el manejo del déficit fiscal continúa siendo un instrumento básico de financiamiento. (28)

Los desequilibrios en la economía mundial se agravan y Avila Camacho intenta combatir los desajustes económicos internos, reestructurando el sector público y creando comisiones y comités de control y vigilancia de la economía del país. (29)

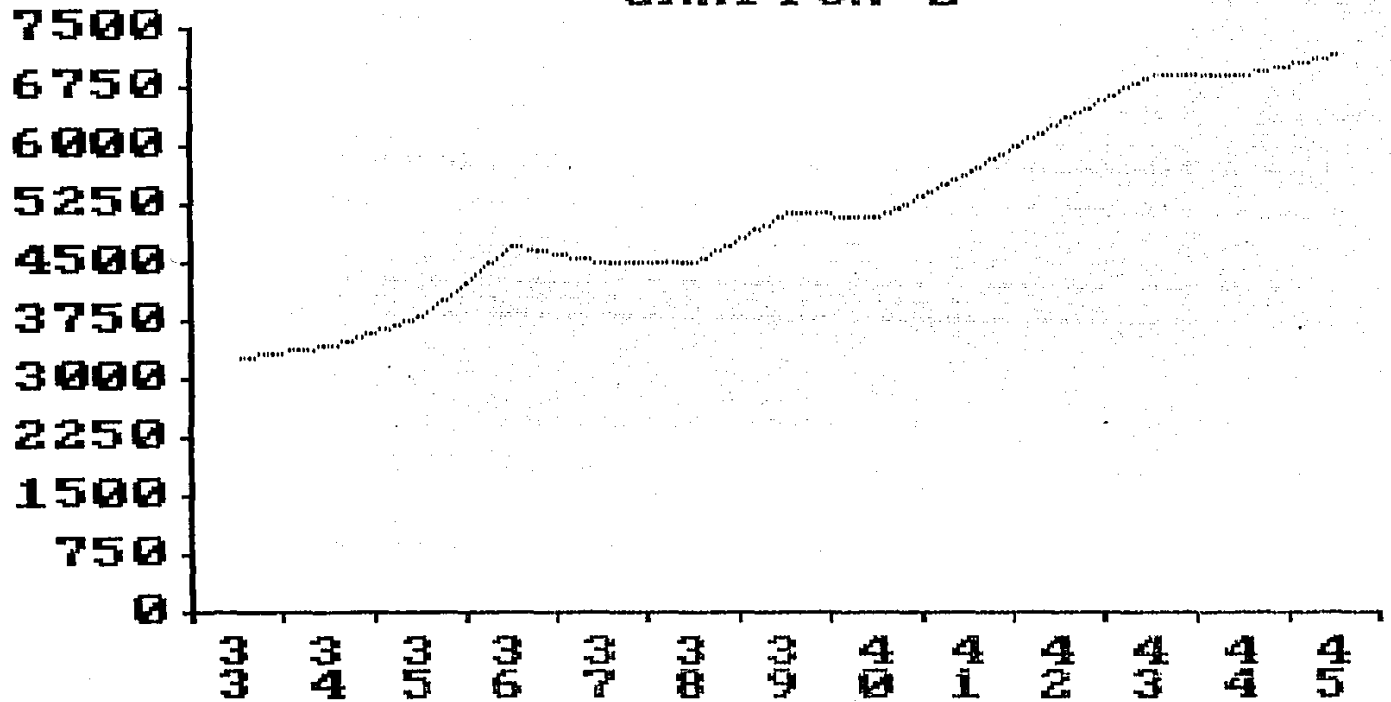
Avila Camacho eleva el Departamento del Trabajo a nivel de Secretaría, dando lugar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia que antes estaba a cargo de dos departamentos; crea la Secretaría de Marina; instituye el Instituto Mexicano del Seguro Social; establece la Junta de Coordinación y Fomento de la Producción de Guerra, la Comisión Federal de Planificación Económica y el Comité Económico de Emergencia. (30)

Al término de la guerra se presentan fuertes desequilibrios internos originados, principalmente por: la abrupta salida de capitales extranjeros, que habían llegado al país durante la guerra en busca de seguridad; por la baja en la exportación de productos primarios; y por el uso de las divisas, acumuladas en el transcurso de la guerra, en adquisición de importaciones de toda clase. (31) En 1946 el gasto ejercido desciende 12 por ciento en relación al año anterior, contrastando significativamente con el constante aumento del presupuesto en los años anteriores. (32)

Al final de este período el Estado ha logrado ampliar y extender su campo de acción y convierte al presupuesto en una de sus principales herramientas. De 1933 a 1945 la tasa media anual de crecimiento del gasto ejercido es de 6.7 por ciento, poco más del doble de la registrada durante el período 1921 - 1932, que es de 3.2 por ciento. El gasto ejercido en 1945 es más del doble del de 1932, y poco más del triple del de 1921, como podemos ver en la gráfica 2. Esto significa que en 1921 por cada habitante se gastan \$146, mientras que en 1940 se gastan 4261.60 por habitante.

Entre 1933 y 1945 -como dicen M. Sandoval y Pedro Zepeca- "el país vive un largo período de transición crítica, cuyo desenlace será la consolidación de un esquema general de desarrollo que incluye un orden político dentro del cual cada grupo social, cada actor, tiene una ubicación clara, una definición frente al poder

GRAFICA 2



PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
..... 1933-1945

politico, una base economica clara y un espacio para desarrollar su presencia y su influencia. El Estado, y dentro de el el poder ejecutivo, es la pieza clave del funcionamiento de este sistema".

Al final de la Segunda Guerra, la economia mundial ya no es la misma. Los Estados Unidos, se han consolidado como la potencia hegemónica capitalista; las reglas del juego del sistema monetario internacional han cambiado. Estos, y otros cambios, marcan el derrotero de la economia nacional.

II. PRESUPUESTO FUNCIONAL: 1946-1969

Estos años se caracterizan por "los nuevos papeles del Estado en la economía, como productor directo y como proveedor de servicios básicos a ciertos sectores de la población urbana, que implicaron una rápida expansión, diversificación y, por tanto, complejificación del quehacer público". (33)

Miguel Alemán ocupa la presidencia al inicio de la posguerra. El panorama internacional se define por la consolidación y expansión de las grandes corporaciones; por un alto desarrollo de la tecnología; y un capital, con tendencias a extenderse más allá de sus fronteras. La posguerra da a luz importantes organismos internacionales, destinados a regular, no sólo el ámbito político, económico, comercial y financiero, sino un extenso abanico de actividades. (34)

En 1946 se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que deroga la de 1939. Miguel Alemán amplia considerablemente el número de organismos descentralizados y empresas estatales, creando más de 80 durante su gestión. (35) Intenta someter a control federal a esta parte, rápidamente creciente y semiautónoma, del sector público, a través de un sistema permanente de auditorías e inspecciones técnicas, y en 1947 expide la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (36) Sin embargo, este control no se ejerce en la

práctica, sino que más bien, se convierte en un mecanismo más de la corrupción, característica del sexenio alemánista.

Además, en 1948 crea la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de los organismos autónomos y empresas estatales. (37) En este periodo los esfuerzos del gobierno para alcanzar el control de los grandes agregados, se canalizan principalmente por el lado de la inversión. El gobierno alemánista establece una serie de medidas para fomentar la industrialización y proteger a la industria local de la competencia con el exterior. (38) Se crean las condiciones favorables a la inversión para incrementar y fomentar la producción y elevar así la tasa de crecimiento. (39)

En 1947 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. El gobierno necesita tener un informe inventariado de sus bienes, un estudio sobre la administración pública en México señala que "no (se) sabía con certeza ni el número de sus empleados, ni las categorías y clasificaciones en que trabajan". (40)

Dado que en el presupuesto público se contienen importantes aspectos del área fiscal, su modernización y adecuación técnica son indispensables para que el Estado lleve a cabo su política. Hasta esos momentos, la presentación del presupuesto se hace en base a la clasificación administrativa tradicional -los tres poderes del Estado y sus ramos-, y la clasificación en seis

capítulos del gasto, asumida en 1928, y sus ajustes técnicos establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento, expedidos en 1935.

Durante el régimen de Ruiz Cortines se hacen modificaciones en la clasificación presupuestal. El rápido y constante aumento de las erogaciones del Estado, así como la ampliación y diversificación de sus actividades, exige de formulaciones claras y detalladas de los gastos, y el agrupamiento del presupuesto en seis capítulos no indica nítidamente qué tipo de egresos se incluyen en ellos. (41) La clasificación administrativa por ramos tampoco indica con precisión la clase de gasto que se asignará a cada dependencia.

Hace falta, por tanto, una clasificación del presupuesto en donde queden claros los objetivos y las metas del gasto, y poder elevar así, al máximo, los efectos de la política de egresos. Este presupuesto, acorde con las necesidades del Estado, es el presupuesto funcional.

En la clasificación funcional de 1954 cada erogación se agrupa de acuerdo a su función en nueve grupos:

- 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

Cada grupo se divide a su vez, en subgrupos en los que se comprenden las erogaciones de toda clase que tienden a llenar un mismo fin o a sufragar el costo de una actividad concreta y específica. En ese mismo año de 1954, se eliminan las partidas globales que acentuaban el manejo turbio y poco claro de las finanzas públicas. (42)

En 1955 la clasificación por capítulos o clasificación económica se amplía y modifica en los siguientes capítulos:

- 1 Servicios personales
- 2 Compra de bienes para administración
- 3 Servicios generales
- 4 Transferencias
- 5 Adquisición de bienes para fomento y conservación
- 6 Obras públicas y construcciones
- 7 Inversiones financieras
- 8 Erogaciones especiales
- 9 Cancelaciones de pasivo

Los primeros tres capítulos tienen por objeto mostrar la demanda de bienes y servicios que consume la administración en un año. En el cuarto capítulo, correspondiente a transferencias, se señalan los recursos que se transfieren de unos sectores de la actividad económica a otros, y en algunos casos también se incluyen subsidios para inversión. En los capítulos quinto y sexto se muestra la contribución que hace el gobierno a la capitalización del país. El capítulo séptimo de inversiones financieras incluye las aportaciones de capital para nueva inversión o para compra de activos ya existentes. El capítulo octavo puede incluir gastos corrientes o de inversión y en el último capítulo, cancelaciones de pasivo se incluyen los pagos por amortización de capital, los pagos por intereses de la deuda.

Basados en esta clasificación económica, en 1957 se separan los gastos en cuenta_doble: cuenta corriente y cuenta de capital. Los gastos corrientes no significan aumentos en los activos netos del Estado; mientras que los gastos de capital sí representan aumentos netos de los activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales. (43)

Se hace impostergable la creación de mecanismos eficaces para planear los gastos de los cada vez más numerosos organismos descentralizados y empresas estatales, y de sus cada vez más cuantiosos presupuestos. En 1958, recién iniciada la administración de López Mateos, se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, derogando la de 1946.

En esta ley se señalan las facultades de las dependencias del Poder Ejecutivo y se crea una nueva secretaria: la Secretaría de la Presidencia. Entre las funciones de esta nueva Secretaría destacan: formular un Plan de gastos e inversiones del Gobierno Federal; programar obras públicas y planes de desarrollo regional y planear las inversiones de organismos y empresas estatales. Sin embargo esta Secretaría, que inicialmente se pensó como la organizadora de un sistema nacional de planeación, terminó cumpliendo un papel limitado, básicamente orientado a la planeación de la inversión, al no entregarsele el instrumento esencial e indispensable de un sistema de planeación: el presupuesto de egresos. (44)

En la década de los sesentas el presupuesto de egresos de la federación crece aceleradamente, particularmente se registran saltos muy abruptos, en 1960 y en 1964, momentos en que el presupuesto aumenta 36 por ciento y 32 por ciento, respectivamente. Una porción muy importante de estos egresos se destina a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

No es sino hasta 1965 que se empezaron a incluir en el presupuesto de egresos de la federación, las erogaciones de veinte de los más importantes organismos descentralizados y de participación estatal. (45) Ese año los egresos de los veinte organismos llegaron al 42.6 por ciento del presupuesto total de la federación, como se puede observar en los cuadros 3 y 4. El papel

CUADRO '3

GASTO EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL: 1965-1983
 (millones de pesos de 1970)

ANO	GASTO \$	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL %
1965	43,657.1	57.4
1966	37,180.7	49.2
1967	45,442.7	51.4
1968	44,631.8	49.3
1969	52,054.5	50.8
1970	52,679.0	48.2
1971	52,678.0	46.0
1972	68,648.9	51.9
1973	80,568.2	50.1
1974	87,159.8	49.1
1975	111,157.0	50.0
1976	127,503.9	52.9
1977	126,291.7	48.6
1978	134,776.5	47.2
1979	165,214.1	51.5
1980	197,246.7	49.6
1981	240,979.1	57.3
1982	331,023.8	62.5
1983	276,927.9	65.3

Fuente: 1965-1975: SHyCP, Cuenta de la Hacienda Pública,
 1976-1980: SPP, Cuenta de la Hacienda Pública. 1980-1983:
 INEGI/SPP, El ingreso y el gasto público de México.

CUADRO 4

GASTO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO PRESUPUESTALMENTE:
1965-1983
 (millones de pesos de 1970)

ARO	GASTO \$	PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL %
1965	32,466.0	42.6
1966	38,396.2	50.8
1967	42,935.3	48.6
1968	45,925.6	50.7
1969	50,350.1	49.2
1970	56,581.1	51.8
1971	61,920.9	54.0
1972	63,623.1	48.1
1973	80,253.3	49.9
1974	90,335.8	50.9
1975	111,097.4	50.0
1976	113,743.0	47.1
1977	133,520.9	51.4
1978	150,887.2	52.8
1979	153,758.3	48.5
1980	200,115.5	50.4
1981	179,098.9	42.7
1982	198,445.2	37.5
1983	146,788.0	34.7

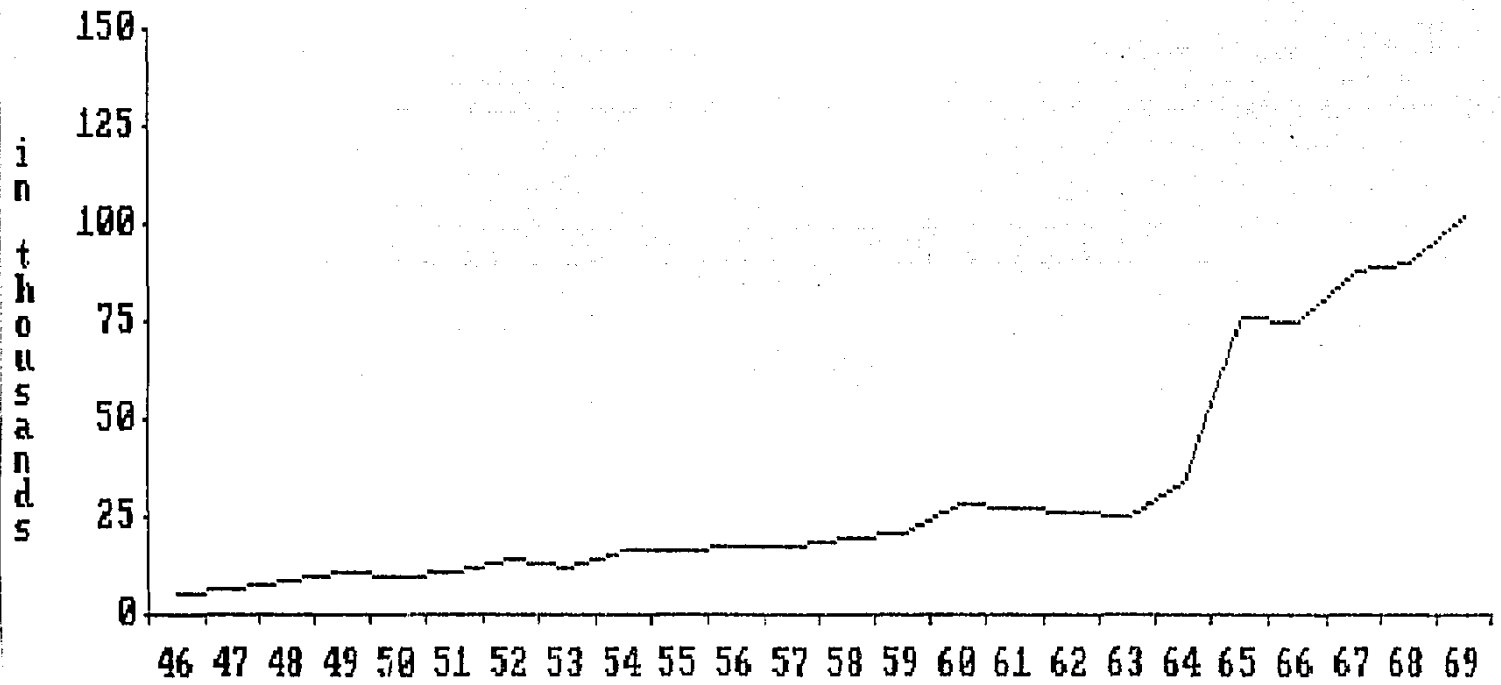
Fuente: 1965-1975: SHyCP, Cuenta de la Hacienda Pública,
 1976-1980: SPP, Cuenta de la Hacienda Pública, 1980-1983:
 INEGI/SPP, El ingreso y el gasto público de México.

del sector parastatal en la promoción del desarrollo es fundamental. En 1965, se inicia la publicación del peso fiscal "con el objeto de facilitar al público la comprensión del origen y destino del gasto gubernamental". (46)

Usando el déficit presupuestal para financiar el gasto, de la posguerra a fines de la década de los sesentas el presupuesto de egresos de la federación, crece a un ritmo apreciablemente superior que el conjunto de la economía. (47) De 1946 a 1959 la tasa media de crecimiento anual, del gasto ejercido de la federación es de 13 por ciento, mientras que en ese mismo período el PIB registra una tasa de 6.3 por ciento de crecimiento promedio anual.

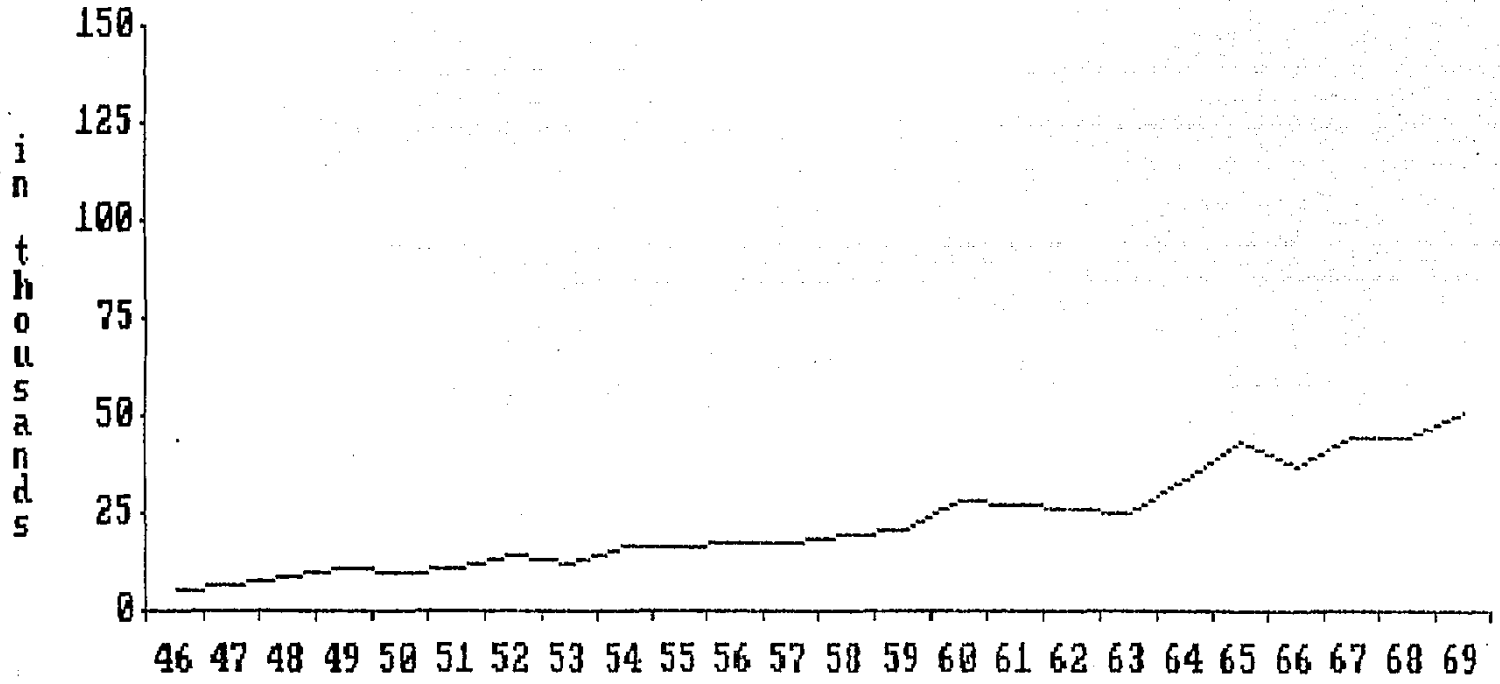
A lo largo de este período, 1946 a 1969, el ritmo de crecimiento del gasto es de 13 por ciento promedio anual. Sin embargo, hay que recordar que este porcentaje no refleja con precisión el crecimiento del presupuesto, dado que a partir de 1965, se incorporan al control presupuestal un importante número de organismos paraestatales, y esto acentúa su tendencia creciente, como podemos ver en la gráfica 3 en donde se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal recién incorporados. En la gráfica 4 se presenta la evolución del presupuesto en el mismo período, sin incluir a éstos organismos, y como se puede ver la tendencia creciente del gasto no registra ese abrupto salto que se percibe en la gráfica anterior.

GRAFICA 3



PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
— 1946-1969

GRAFICA 4



PRESUPUESTO GOBIERNO FEDERAL
— 1946-1969

Pero al analizar el crecimiento del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, sin incluir el ramo correspondiente a organismos descentralizados y a empresas de participación estatal bajo control presupuestario, de todos modos es alto el promedio de crecimiento, de 10 por ciento anual, sobre todo si lo comparamos con el 7 por ciento del periodo de 1933 a 1943. La participación del gasto público en el PIB entre 1946 y 1969 es de 11.7 de promedio anual.

IV. MODERNIZACION DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO: 1970-1981

A nivel mundial la década de los setenta marca el final de una época de crecimiento y estabilidad económica, de una época de rápida expansión económica y tenues fases recesivas del ciclo económico. Se inicia, en cambio, una etapa de inestabilidad económica, de reorganización y cambios del capitalismo mundial.

Las instituciones e instrumentos creados en el periodo de la posguerra encontrarán dificultades para enfrentar los nuevos retos que el desarrollo económico les impone. Bretton Woods, el símbolo de estabilidad monetaria, se altera en agosto de 1971, fecha en que el gobierno norteamericano decreta la inconvertibilidad del dólar. "A fines de julio de 1971 las obligaciones escogidas con instituciones oficiales extranjeras habían llegado a 36 mil millones de dólares, esto es, el doble de los 18 mil millones de la reserva de oro disponible para enfrentarse a las peticiones de convertibilidad de las autoridades monetarias extranjeras" (48). Esta extraordinaria explosión de reservas monetarias acarrea una sobreexpansión del crédito internacional, en especial de la banca comercial, hacia los países subdesarrollados.

El problema del financiamiento para países como el nuestro, empieza a encontrar soluciones más fáciles en los nuevos mercados de eurodólares. En 1975 por cada dólar invertido en la producción

a nivel internacional hay 1.30 dolares transados en los euromercados financieros; es decir, las inversiones financieras internacionales ya superan a las productivas. Los países latinoamericanos registran una expansión inusitada de sus deudas externas y una creciente internacionalización de sus sistemas financieros. (49)

Además de esta fácil contratación de créditos, las finanzas públicas muestran cierta recuperación por "los cambios que los recursos financieros provenientes del petróleo implican en términos de la brecha de divisas y la brecha entre ahorro e inversión internas". (50)

Esta gran disponibilidad de recursos conduce a una acelerada expansión del gasto público, que logra respoher los efectos de la recesión internacional. Más de la cuarta parte de la inversión pública se canaliza al sector petrolero, y en 1978 el crecimiento del PIB llega a 8.2 por ciento.

Para 1970 las empresas bajo control presupuestal representan el 51.8 por ciento del presupuesto ejercido de la federación, como se ve en el cuadro 5. Pero aún son muy numerosas las empresas fuera de control presupuestal, y muy numerosos también los recursos que manejan. De ahí, que en diciembre de 1970 el gobierno de Echeverría expide la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Sin embargo, se excluyen de este control: las instituciones nacionales de crédito,

CUADRO 5

GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL: 1965-1983

ANO	GASTO TOTAL %	GOBIERNO FEDERAL %	SECTOR PARAESTATAL %
1965	100	57.4	42.6
1966	100	49.2	50.8
1967	100	51.4	48.6
1968	100	49.3	50.7
1969	100	50.8	49.2
1970	100	48.2	51.8
1971	100	46.0	54.0
1972	100	51.9	48.1
1973	100	50.1	49.9
1974	100	49.1	50.9
1975	100	50.0	50.0
1976	100	52.9	47.1
1977	100	48.6	51.4
1978	100	47.2	52.8
1979	100	51.5	48.5
1980	100	49.6	50.4
1981	100	57.3	42.7
1982	100	62.5	37.5
1983	100	65.3	34.7

Fuente: cuadros 3 y 4.

organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas, así como las instituciones docentes y culturales.

En 1973 se incorporan nueve organismos descentralizados y empresas de participación estatal al control y vigilancia del Ejecutivo Federal: Guanos y Fertilizantes de México, Productos Pesqueros Mexicanos, Diesel Nacional, Instituto Mexicano del Café, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Siderúrgica Lázaro Cardenas-Las Truchas, Ferrocarril Sonora-Baja California, y Forestal Vicente Guerrero. En 1975 se incorpora también el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, y en 1977 la Productora e Importadora de Papel S.A. Con su incorporación, llegan a 27 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública. (51)

En la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se estipula también, que los fideicomisos y las empresas de participación estatal minoritaria, "serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría de Patrimonio Nacional" (52) Además, como parte de las reformas presupuestarias, a partir de 1971 en la presentación de los ingresos ordinarios, se agregan los derivados de créditos internos y externos.

La enorme ampliación del gasto público en los setentas, lleva al crecimiento del déficit fiscal, que para 1975 es del 10 por

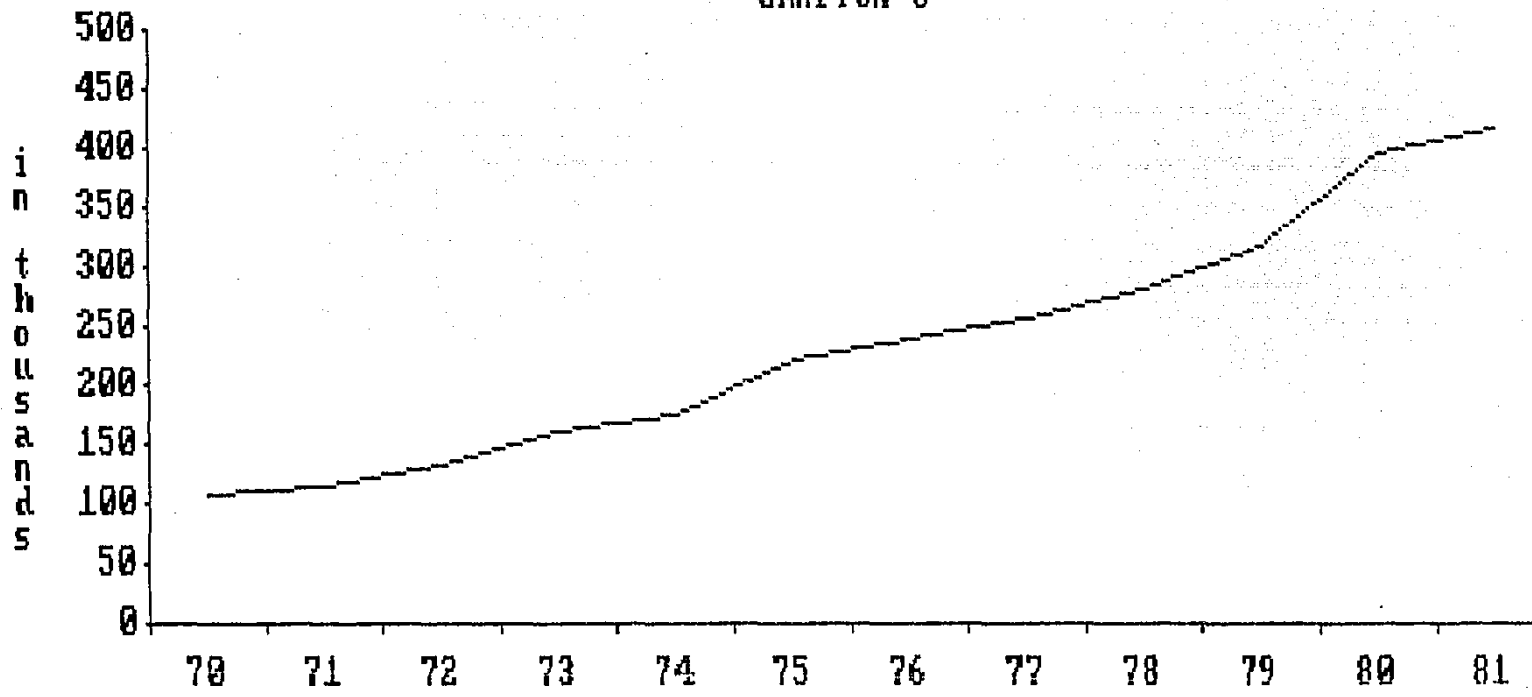
ciento del PIB, del cual 3.5 por ciento son préstamos del exterior y 6.6 por ciento crédito interno. (53) Por otro lado, "ante el rezago de la inversión privada desde principios de esta década la participación del Estado en los sectores productivos registró un notable incremento, lo que se tradujo en el crecimiento de la importación del sector público". (54) Esto se refleja en la alta tasa de crecimiento promedio anual de 13 por ciento, que tiene el presupuesto de egresos de la federación durante el período de 1970 a 1981, como se observa en la gráfica 5.

Como ha sido observado, desde mediados de los sesenta "se manifiestan algunos elementos de estancamiento económico, particularmente en el sector agropecuario y en el dinamismo de la inversión privada,... la lo que el Estado responde... por una parte, incrementando su gasto sin hacer las modificaciones necesarias en sus fuentes de financiamiento, y por la otra, iniciando un proceso de replanteamiento de los objetivos del desarrollo, pero no en forma ordenada ni congruente... (por) la ausencia de un plan que perfilara con claridad el proyecto de desarrollo propuesto". (55)

El rápido crecimiento del gasto ejercido de la federación se manifiesta nitidamente en la cada vez mayor participación de éste en el PIB, que de 1970 a 1981 es de 34.7 en promedio, que es alta si la comparamos con el 11.7 alcanzado en los mejores momentos del crecimiento económico.

5

GRAFICA 5



PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
— 1970-1981

En estos años se establecen unidades de programación en cada una de la Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (56) En 1974 el presupuesto de egresos se presenta por vez primera con una clasificación sectorial señalando los recursos de acuerdo a las actividades económicas y sociales a que se destinan. En 1975 se incorpora la técnica del presupuesto por programas en el cual se presenta el gasto conforme a programas y subprogramas, señalando los objetivos, metas y unidades de medida, así como sus costos y los responsables de su ejecución. (57)

Como ha sido acertadamente señalado, "los principales cambios realizados entre 1976 y 1982 se orientaron a funcionalizar, en los terrenos políticos y administrativo, algunos de los obstáculos no resueltos entre 1970 y 1976. Con una reforma administrativa, se buscó ordenar, sistematizar y hacer más eficiente la organización del Estado". (58)

Como parte de la reforma administrativa, se expide una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que deroga la de 1958. En esta ley se hace una reorganización de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos:

- Se crea la Secretaría de Pesca (en lugar del Departamento de Pesca)
- Se crea la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (en lugar de la de Patrimonio Nacional)
- Se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas (en lugar de la de Obras Públicas)

-Se crea la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (en lugar de las de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos)

-Se crea la Secretaría de Comercio (en sustitución de Industria y Comercio)

-Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (en sustitución de Presidencia)

El cambio más importante en esta reforma administrativa es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que nace con mucha fuerza al tener en sus manos el poder y el control del presupuesto de egresos de la federación. Esta secretaria concentra funciones que antes estaban a cargo de otras dependencias: la planeación de la inversión y del gasto público a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto a cargo de la subsecretaría de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la programación y control de las empresas paraestatales a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Con el nacimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pierde el predominio y la supremacía que no quiso ceder en 1958, cuando se creó la Secretaría de la Presidencia. Esta división del poder, en la cual el control de los ingresos queda en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el control de los egresos en manos de la Secretaría de la Presidencia, lleva a una

rivalidad y una controversia entre los titulares de ambas secretarías. (59)

También, como parte de la reforma administrativa de 1977 se expiden la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en la que se especifican las facultades de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto y los mecanismos a seguir para la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal. El análisis de esta ley es fundamental para el estudio del ciclo presupuestario, como veremos en la segunda parte de este trabajo.

En la Reforma Política de 1977 se modifica el artículo 74 de la Constitución y se establece la exclusividad del examen y aprobación de la Cuenta Pública para la Cámara de Diputados. Sobre este punto abundaremos más adelante.

Dentro de la reforma administrativa, se expide también la Ley General de Deuda Pública, esta ley prevé la elaboración de un programa financiero para manejar la deuda pública y "vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan". (60)

En 1981 se hacen reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "con la finalidad de precisar con claridad la responsabilidad única e integral de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación. Se le

otorgan atribuciones para proyectar la Planeación nacional, regional y espacial de modo integral y elaborar el plan nacional respectivo; coordinar las actividades de Planeación de desarrollo integral del país y señalar la metodología y procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en esas actividades." (61)

Entre los planes que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto podemos mencionar:

- Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados
- Planes estatales de desarrollo socioeconómico
- Plan nacional de desarrollo urbano
- Plan nacional de educación
- Plan nacional de desarrollo pesquero
- Plan rector vial para el Distrito Federal
- Plan nacional agropecuario y forestal
- Plan nacional de electrificación rural
- Plan nacional de desarrollo agroindustrial
- Plan nacional de turismo
- Plan nacional de fomento cooperativo
- Plan nacional de educación e investigación científica
- Plan global de desarrollo
- Plan de acción del sector público

En esta segunda mitad del periodo la planeación y la programación están en pleno auge. Es la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de llevar adelante la

modernización de la administración pública, en ella se centralizan las decisiones concernientes a la política de egresos del Estado y el diseño y puesta en marcha de mecanismos de planeación sectorial y estatal.

V. AUSTERIDAD PRESUPUESTARIA: 1982-1985

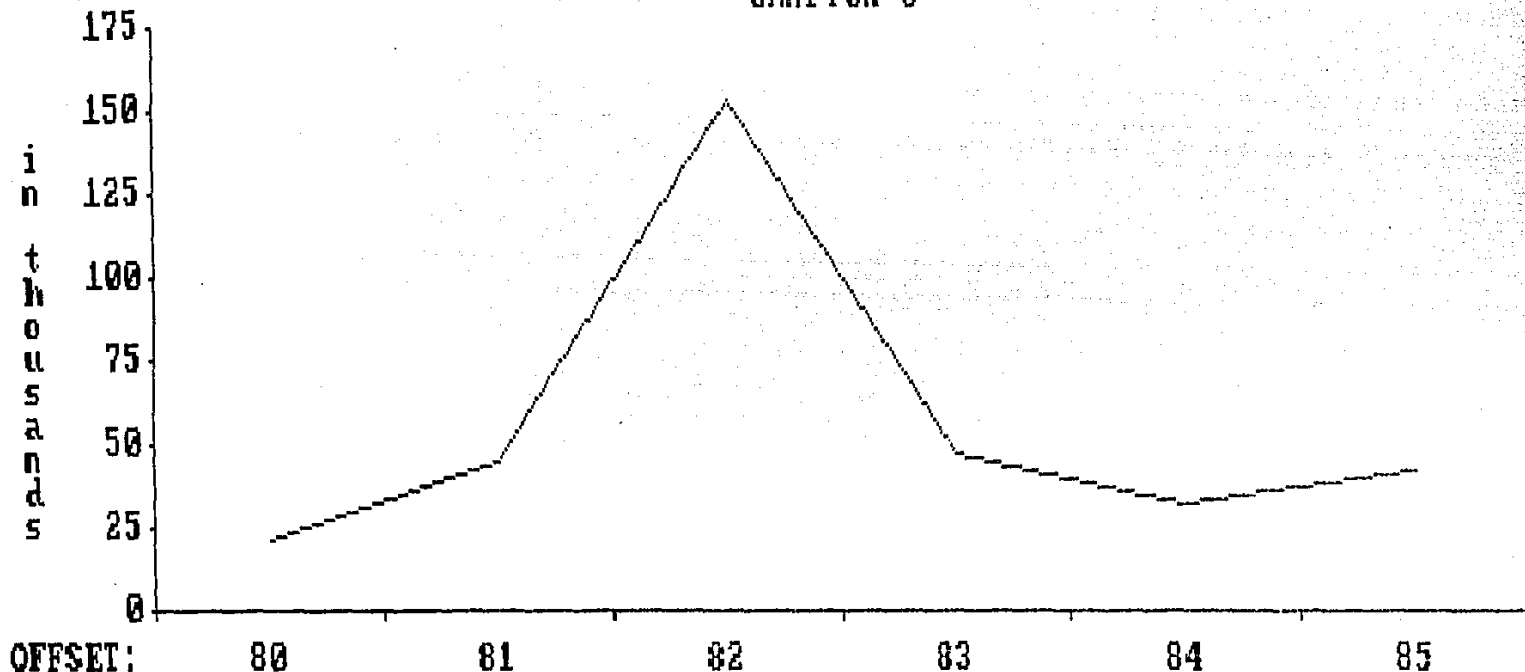
El capitalismo mundial atraviesa por una etapa de reestructuración y reorganización que altera los términos de la relación entre fuerzas sociales y naciones, y nuestro país es sacudido drásticamente por estos cambios.

Desde la crisis de 1929-1932 la economía del país nunca había registrado tasas negativas de crecimiento del PIB. En 1982 por primera vez se presenta un crecimiento negativo del PIB; situación que se repite en 1983 y 1986 años en que se vuelven a dar tasas negativas de crecimiento del PIB.

El gasto público llega a su punto más alto en 1982, año en que se dibuja el vértice de su ascenso, y a partir de ahí su vigoroso crecimiento se frena y empieza a languidecer y decaer, como se ve en la gráfica 6. Este momento se ve muy claramente en la trayectoria global que registra el gasto, desde la recuperación de la gran depresión de 1933 hasta su punto más alto en 1982, que se registra en la gráfica 7.

En 1983 el gobierno reduce el presupuesto de egresos en 22 por ciento en relación al año anterior. Entre 1982 y 1985 el presupuesto disminuye a un promedio de 8 por ciento anual. Se pone en duda el gasto público deficitario, que por décadas fue una de las herramientas privilegiadas para elevar la tasa de

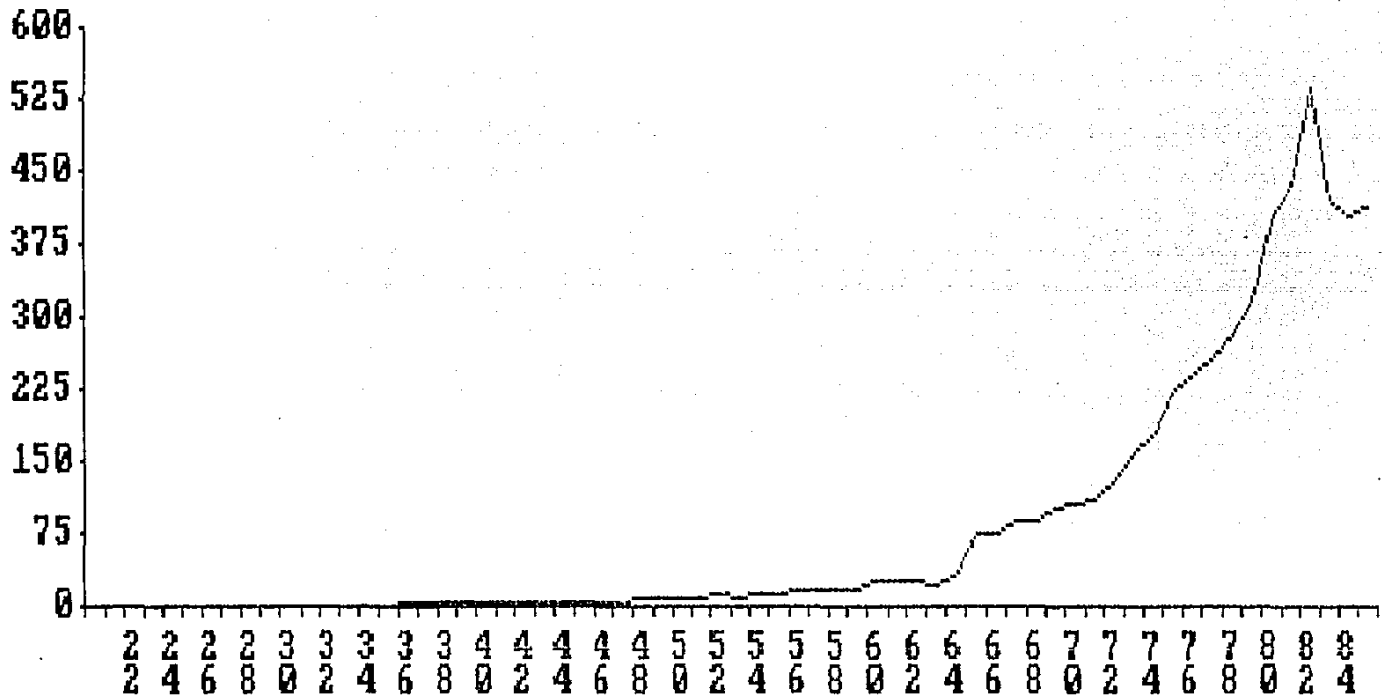
GRAFICA 6



OFFSET:
375000

PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
— 1980-1985

GRAFICA 7



PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO
 -1921-1985

crecimiento económico y el nivel de empleo. (62) Este financiamiento deficitario alentó el enorme crecimiento de la deuda interna y externa. La deuda externa en continuo crecimiento, contratando más deuda para pagar la deuda, que hoy absorbe el 60 por ciento de los ingresos por exportaciones, y que las altas tasas de interés que imponen los acreedores, así como el continuo ajuste del tipo de cambio, mantienen a los países deudores, como a Sísifo con su piedra, con una carga interminable.

A fines de 1982 el gobierno mexicano firma una carta de intención con el FMI en la que se compromete a la aplicación de un programa ortodoxo de saneamiento de las finanzas públicas, basado en la visión financiera del equilibrio. En lo esencial este programa consiste en: a) reducción del déficit en cuenta corriente, vía subvaluación y ajuste permanente del tipo de cambio, así como la depresión del nivel de importaciones para reconstituir el nivel de reservas internacionales; b) reducción del déficit público, por la vía de liquidación, desincorporación y venta de empresas paraestatales, así como la eliminación de subsidios en los bienes y servicios producidos por el sector público; c) control de la inflación a través de la contracción de la demanda agregada, vía topes salariales. (63)

En este contexto económico, durante los años 1982 a 1983, se hacen importantes modificaciones a la Constitución, estableciendo un nuevo orden jurídico para la planeación. Las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 entran en vigor en

1983 junto con la Ley de Planeación. Estas reformas facultan al Estado para organizar, conducir y orientar un Sistema Nacional de Planeación Democrática que le permita regular, promover e intervenir en la economía, y estableciendo los procedimientos de participación social a través de foros de consulta popular. En estos foros se pretende que la sociedad civil exprese sus opiniones acerca de la elaboración y ejecución de planes y programas. Estas reformas serán fundamentales en el proceso de elaboración del presupuesto de egresos de la federación y de todo el ciclo presupuestario, como veremos en la segunda parte de este trabajo.

La administración de De la Madrid reorganiza algunas dependencias del Poder Ejecutivo: la Secretaría de Comercio asume también la función de Fomento Industrial; La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se convierte en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y se crea la Contraloría General de la Federación.

El nacimiento de esta última secretaría, la Contraloría General de la Federación, es muy importante y trata de ser el sello característico de este sexenio. Surge como una respuesta ante la creciente demanda contra la corrupción, y contra el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos.

Con el surgimiento de esta Secretaría se intenta crear un organismo de control interno de la administración pública federal, tanto en su sector centralizado como en el paraestatal. La Contraloría General nace con una fuerza enorme, como la secretaria encargada de opinar, vigilar y controlar sobre el cumplimiento y ejercicio del gasto público; las normas de contabilidad y el apego al presupuesto de egresos; inspeccionar el pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, uso y destino de bienes muebles e inmuebles, etc. Otras de sus funciones muy publicitadas son las que se refieren a las auditorías, la designación de comisarios y la exigencia de declaraciones patrimoniales a los funcionarios públicos.

Mientras que la Secretaría de Programación y Presupuesto queda como la gran responsable de la planeación, programación y presupuestación, así como de la formulación y envío de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, que es la encargada de ejercer el control externo al final de cada año fiscal Diputados; mientras que la Contraloría General de la Federación ejerce el control interno, desde el propio Poder Ejecutivo, del conjunto del sector público federal y su acción no se limita al final de cada año fiscal, sino que ejerce su vigilancia y control durante todo el ejercicio presupuestario.

Como parte de lo concertado con el FMI, el gobierno de De la Madrid, desprende del Estado ramas importantes del sector paraestatal. Al inicio de este sexenio el sector paraestatal

contaba con 1,155 entidades. En diciembre de 1986 se habían desincorporado 701 organismos públicos y empresas de participación estatal, muchas de las cuales en la práctica ya no funcionaban, y sólo existían en el papel. El gobierno anuncia su retiro total de las ramas química, textil, farmacéutica, petroquímica secundaria y minera metalúrgica. (64)

La desincorporación de los organismos públicos se ha realizado a través de la liquidación de empresas, de la fusión de entidades, de la transferencia a los gobiernos estatales de empresas de importancia regional, y de la venta de empresas al sector privado y social.

Durante la administración de De la Madrid se han creado 48 instituciones del sector paraestatal. En 1983 se crean, por decreto presidencial, 29 entidades nacionales de crédito, y otros organismos como el Instituto Nacional de Perinatología, Transporte Aéreo Federal, o el Instituto Nacional de Radio, Televisión y Cinematografía.

La extensa red de empresas paraestatales, que a lo largo del período de estudio 1921 a 1985 había venido incrementándose, hoy sufre mutaciones impuestas por las restricciones presupuestarias y por la reducción del gasto público, lo cual se refleja en un inflexión en la tendencia del presupuesto de egresos de la federación.

La estructura y el perfil del presupuesto se han ido modelando y modificando durante las casi siete décadas que he estudiado: se ha pasado de una época en que las decisiones presidenciales se producían en un contexto muy primario de información y de contabilidad, hasta los años ochenta en que se aplican complejos y sofisticados sistemas de control y de planeación, más acordes no sólo con las dificultades de organizar un aparato estatal inmenso, sino adaptados a los retos de la crisis económica y sus innumerables ramificaciones nacionales e internacionales.

Es obvio que este proceso de modernización es impulsado, en sus orígenes, por las necesidades del naciente Estado de la revolución por reorganizar la hacienda pública, que se encontraba en una situación deplorable que clamaba por una urgente centralización y por la introducción de sistemas de control eficiente. No debe extrañarnos, por tanto, que la presidencia haya afinado sus facultades extraordinarias para regimentar la situación hacendaria, haciéndose un uso de los decretos presidenciales, que hoy parecería excesivo.

Poco a poco, la regulación del presupuesto se ha ido encaminando a resolver los frenos y las contradicciones que estancan la economía nacional, y que anidan principalmente en las esferas monetaria y financiera. La política callista por controlar la ampliación de los elementos de la circulación monetaria, gracias a la creación del banco central, está claramente orientada a lograr un sólido apoyo financiero a la economía nacional

Es posible percibir una tendencia, que cada vez se hace más clara durante los años 50, a fortalecer los instrumentos de política económica que permiten ampliar y diversificar la demanda global; es por ello que la política fiscal va ocupando un espacio cada vez más importante, que le permite al Estado ampliar sus posibilidades de intervención en la vida económica.

Con ello se sientan las bases para la serie de reformas cardenistas, que le agregarán una dimensión social de enorme importancia a las funciones planificadoras del Estado mexicano.

Ya para los años cuarenta el Estado ha ampliado muy significativamente su campo de acción, y por tanto, la elaboración del presupuesto se ha vuelto una de las instancias más importantes de la planeación. En ese periodo el alemanismo multiplica el número de organismos descentralizados y de empresas estatales.

El acelerado crecimiento del presupuesto que se inicia, a veces a saltos, pero tendencialmente en forma consistente, genera una importante derrama de ingresos a través de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El gasto público se amplía en forma espectacular en los setentas, de manera que se vuelve urgente una reforma sustantiva de los mecanismos de administración y planeación heredados, con todas sus virtudes y sus defectos, de la época de la posguerra. La urgencia se hace más evidente por el concomitante crecimiento del

déficit fiscal.

En los años setenta se contempla un importante esfuerzo por reordenar los procesos de planeación y por modernizar la estructura y los mecanismos de programación y presupuestación en nuestro país. Sin embargo, la crisis económica no logra ser controlada y lleva al cambio de algunos de los supuestos tradicionales de la política económica gubernamental. En 1982 se inicia una inflexión en la tendencia creciente del presupuesto de egresos de la federación, en donde las limitaciones financieras imponen la orientación y estructura presupuestaria.

Es así como en el período estudiado (1921-1985) la creciente participación del Estado en la vida económica y social del país, ha traído consigo un aumento en la importancia y los alcances del del presupuesto de egresos de la federación. Los cambios que este proceso ha ocasionado, han dejado su huella también en las instancias legales que norman la política económica gubernamental; ello ha conducido al fortalecimiento y ampliación de las facultades del ejecutivo en materia económica, como una respuesta ineludible a la extraordinaria complejidad de los problemas a los que se enfrenta la economía nacional. No sólo se ha mantenido y hecho explícita la iniciativa presidencial del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, sino que esta función ahora queda comprendida en las nuevas facultades que la Constitución le otorga al ejecutivo para planear, conducir y orientar la actividad económica a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta tendencia cristaliza en la

centralización de los trabajos de elaboración del presupuesto de egresos en una sola dependencia: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los cambios que han creado formas modernas de planeación, al buscar una concertación con los diferentes grupos sociales y una rearticulación de sus vínculos con el poder legislativo, no han logrado sin embargo impulsar de manera sólida una alternativa democrática. Este aspecto del problema lo trataremos en el siguiente capítulo, al estudiar las etapas del ciclo presupuestario.

CITAS Y PIES DE PAGINA.

- 1.- Para el análisis a Precios constantes el año base es 1970 = 100 de acuerdo al índice de precios implícito del PIB de Indicadores Económicos, Acervo Histórico II, Banco de México, México, septiembre 1983.
- 2.- Cf. Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México. Tendencias y perspectivas" en El Perfil de México en 1980. Tomo I, México, Siglo XXI, 1970.
- 3.- Véase el trabajo de José Ayala E, Fidel Aroche y Luis Miguel Galindo, "El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano. Un enfoque de interpretación y periodización (1920-1982)" en Investigación Económica 178, octubre-diciembre de 1986.
- 4.- A lo largo de este trabajo citaremos algunos de los textos más destacados en el estudio del presupuesto.
- 5.- Recuérdese que Obregón se une a la rebelión de Sonora contra Carranza, quien es derrotado y asesinado. De la Huerta es elegido por el Congreso presidente provisional en septiembre de ese año.
- 6.- Los Estados Unidos reconocen al gobierno de Obregón el 31 de agosto de 1923. Para un análisis del periodo obregonista véase el capítulo , "La revolución domesticada" de Roger Bartra en Campesinado y poder político en México, México, Era, 1982.
- 7.-A fines de 1923 Alberto J. Pani deja la secretaria de Relaciones Exteriores y sucede a De la Huerta en la secretaria de Hacienda. Pani, un hábil representante de la naciente burguesía industrial , jugará un papel muy importante en la organización de la hacienda pública. En ese año la deuda pública se establece como categoría separada dentro del presupuesto, anteriormente estaba incluida como una partida de la Secretaria de Hacienda.
- 8.- Calles contó con dos eficientes secretarios de hacienda: Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca. Para un análisis a fondo del surgimiento y expansión de las manufacturas en este periodo, véase el artículo de José Ayala y José Blanco "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas, México 1877-1930", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Serie lecturas No. 39, México, F.C.E., 1981.
- 9.- Véase el apéndice cronológico del ensayo de David Ibarra "Mercados, desarrollo y política económica" en El Perfil de México, op.cit.

10.- De indispensable consulta para el estudio de las finanzas públicas es el libro de Roberto Anguiano Equihua, Las finanzas del sector público en México, México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1968.

11.- Cf. Sergio de la Peña, "Requisitos de la planificación: un enfoque histórico", en La sociedad mexicana: presente y futuro, Serie lecturas No. 8, México, F.C.E., 1974.

12.- Ibid., loc. cit.

13.- Cf. Leopoldo Solís, La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, México, Siglo XXI, 1970, p.98

14.- La reducción de sueldos en 1931 fue en una escala de 10%, 12% y 15%, según las categorías, excluyendo a los sueldos menores de \$3. En 1932 la reducción fue de una escala de 10%; 20%; 22.5%; y 25% para los sueldos de hasta \$3; de \$4 a \$10; de \$10 a \$20 y mayores de \$20 respectivamente. Tomado de Gustavo F. Aguilar, op. cit.

15.- Goodspeed, Stephen Spencer, "El papel del jefe del ejecutivo en México", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, México, Vol. VII, No. 1, enero-marzo 1938, p. 109.

16.- Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, "México: necesidades y obstáculos de la planeación del desarrollo", manuscrito, s/f, México.

17.- Ciró Velasco, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", en Desarrollo y crisis de la economía, op. cit., pp. 54-55

18.- Ramos Sánchez, Pablo, op. cit.

19.- Ibid., cap. VI, p. 60.

20.- Ramos Sánchez, op. cit., cap. VI, p.61. En El ABC de las Cuentas Nacionales, se define la demanda agregada: "como el valor de las compras realizadas por las empresas, familias y gobierno, de los bienes y servicios producidos en un periodo determinado", SFR, México, 1982.

21.- Recuérdese que en 1933 llega como embajador de los Estados Unidos Joseph Daniels, y viene como representante de Franklin D. Roosevelt y su New Deal, lo que facilita al gobierno mexicano la aplicación de mayor intervención del Estado en la economía.

22.- El plan fue elaborado conjuntamente por técnicos del gobierno y la comisión de programa del PNR. Véase Miguel S.

Wionczek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", en Bases para la planeación económica y social de México, México, Siglo XXI, 1966.

23.- Véase Felipe Cristiani Romero, "Estudio sobre las tendencias del gasto público", Contaduría Pública, México, julio 1982.

24.- Robert E. Scott, op.cit. p. 3.

25.- Véase el importante y polémico trabajo de James W. Wilkie, La revolución mexicana, gasto federal y cambio social, México, FCE, 1978.

26.- David Ibarra, op.cit.

27.- Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, op.cit. p. 11.

28.- La fuerza de trabajo disminuye su participación en el ingreso nacional de 53.6% en 1939 a 39.2% en 1946. Para un análisis de estos años véase Roberto Cabral "Industrialización y política económica" en Desarrollo y crisis de la economía mexicana, op.cit. Cabe recordar que al sumarse México a los aliados, las relaciones con Roosevelt se estrechan considerablemente y se resuelven una serie de reclamaciones contra México con motivo de la expropiación petrolera, y se realizan una serie de acuerdos y pactos de ayuda durante la guerra.

29.- La crisis monetaria y financiera se había generalizado a nivel mundial. En 1944 se celebra en Bretton Woods una conferencia para establecer un nuevo sistema monetario internacional de la posguerra.

30.- Estos organismos fracasaron, pero el Lonite de Emergencia, además, quedó envuelto en un escándalo de corrupción. El Secretario de Economía Nacional, Francisco Gaxiola, fue acusado de corrupción y especulación con el hule, hierro, trigo y maíz fomentando su escasez y altos costos. Pocos meses después Gaxiola renunció a su puesto. Stephen S. Woodspeed, op.cit. p. 148

31.- Las importaciones a precios constantes crecieron 24% en 1946 con relación al año anterior. Sergio de la Peña, op.cit.

32.- Con Avila Camacho el gasto económico es el 39.2% y el social el 16.5 % del gasto total. Tomado de Wilkie, op.cit. pp.68-69.

33. Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, op.cit., p. 10.

34.- Al término de la guerra mundial se crea una pléyade de organismos internacionales. La ONU nace en 1945 y en su entorno proliferan una extensa variedad de todo tipo de organizaciones

Internacionales, para sólo mencionar algunos: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); la Organización para la Alimentación y la Cultura (FAO); la Organización Mundial de la Salud (OMS); la Organización de Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO); el Fondo de Emergencia para la Niñez (UNICEF); el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

35.- De acuerdo a la lista que presenta David Ibarra en el artículo citado, al inicio del gobierno de Miguel Alemán había cincuenta organismos descentralizados y empresas de participación estatal y durante su gobierno funda treinta y cinco más.

36.- Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, Aspectos Jurídicos de la planeación en México, México, Forrua, 1961. Consultese a Gordon Shaeffer quien señala que en Estados Unidos en 1945 se expide la Ley de Control Gubernamental sobre las Corporaciones Públicas, dos años antes que en México se expidiera una ley similar.

37.- Wionczek en su artículo citado, señala que para estas fechas había unas 75 empresas estatales y organismos autónomos, dato que no coincide con el dado por D. Ibarra op. cit.

38.- Entre las principales medidas proteccionistas se encuentran: control de importaciones; exenciones fiscales para la creación de nuevas industrias y para reinversión; producción estatal de energéticos y su venta a la industria a precios subsidiados; construcción de infraestructura para la industria; reducción real del salario, control y represión al movimiento laboral.

39.- Durante el cardenismo el presupuesto económico es de 37.6% y de 13.3% el gasto social, mientras que en el alemanismo es de 51.9% y 13.3% respectivamente. Wilkie, op. cit. p. 66.

40.- Eyster N. Simpson, "El ejido Única salida para México", en Problemas Agrarios e Industriales de México, Vol. IV, No. 4, México, 1952.

41.- Con excepción de: construcciones, inversiones y cancelaciones de pasivo; en los otros tres figuran gastos de diversa naturaleza, que lo mismo pueden ser gasto corriente, de inversión o transferencia. Anguiano Equihua, op. cit. p. 18.

42.- Scott señala que la oposición en la Cámara de Diputados había rechazado el uso de las partidas globales, y que al decidirse su eliminación ese año votaron a favor del Presupuesto, por lo que se aprobó por unanimidad de 101 votos.

43.- Los gastos corrientes son: gastos de administracion, interes de la deuda, transferencias y erogaciones especiales. Los gasto de capital son: inversiones fisicas e inversiones financieras. Estos capitulos a su vez se dividen en conceptos por objeto del gasto, los que se subdividen en partidas con asignacion concreta y especifica. Anguiano Equihua, OE, Cit.

44.- Un cercano colaborador de López Mateos relata que el le sugirió al presidente la creacion de una Secretaria de Planeacion y Presupuesto, con facultades de elaborar el presupuesto de egresos, y que "minutos antes de ser enviada la iniciativa al Congreso de la Union", se le cambio el nombre y se le privo de toda intervencion en la elaboracion del presupuesto. Véase Eduardo Bustamante, "La reforma administrativa para la planeacion" en Bases para la planeacion economica y social de México, OE, Cit.

45.- Estas veinte empresas representan el 75% de la inversion total, entre ellas se encuentran PEMEX, CFE, Ferrocarriles Nacionales, Caminos y Puentes Federales, INSS, ISSSTE, etc.

46.- Felipe Christian Romero, OE, Cit.

47.- Francisco Javier Alejo, "La politica fiscal en el desarrollo economico de México" en La sociedad mexicana presente y futuro, OE, Cit.

48.- Robert Triffin, "Para rectificar el escándalo monetario mundial", en Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol.37, No. 3, marzo 1987.

49.- Véase el interesante trabajo de Samuel Lichtensztein, "De las politicas de estabilizacion a las politicas de ajuste", en Economia de América Latina, México, CIDE, No. 11, 1984.

50.- Para un analisis de finales de la década de los sesenta, véase el artículo de Juan Antonio Escalante, "Restauracion y transicion en el model de desarrollo. Apuntes para una interpretacion del periodo 1977-1979", en Desarrollo y crisis de la economia mexicana, OE, Cit.

51.- Wilkie, OE, Cit. pp. 351-352.

52.- La Secretaria de Patrimonio Nacional es hoy la Secretaria de Energia, Minas e Industria Paraestatal. Datos del capitulo II de la citada Ley. Véase la serie Leyes y Códigos de México: Ley Organica de la Administracion Publica Federal, México, Porrúa, 1985.

53.- Laurence Whitehead, "Gasto público, control fiscal y caracter del Estado mexicano", en México, una economia en

transición. Política monetaria y fiscal. Vol. 1, México, LIMUSA, 1984. Para un estudio del periodo 1970-1976, véase Carlos Tello, La política económica en México: 1970-1976, Siglo XXI, 1979.

54.- Pablo Ruiz Nápoles, "Desequilibrio externo y política económica en los setentas", en Desarrollo y crisis de la economía mexicana, op. cit., p. 544.

55.- Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, op. cit., pp.13-15.

56.- Este Acuerdo se publica en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1971.

57.- Cristiani Romero, op. cit.

58.- Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, op. cit., p. 17.

59.- Whitehead hace un interesante análisis sobre el papel de la competencia entre estas dos secretarías. op. cit., pp.246-249. El caso más evidente de esto, fue la controversia entre Carlos Tello, primer titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y Rodolfo Moctezuma Vid, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes defendían políticas económicas enfrentadas y antagonicas, lo que terminó con la renuncia de ambos.

60.- Tomado del Capítulo II, artículo 40., puntos II y VI de la Ley General de Deuda Pública.

61.- Véase Richardo Pagada, op. cit., p. 25. El gobierno de Lopez Portillo para recobrar la confianza de la iniciativa privada redujo el encaje legal, ya que la inversión de este sector disminuyó 17 por ciento en 1977. Otros de los planes que se elaboraron en este sexenio dentro del Sistema Nacional de Planeación son: Alianza para la Producción (AP), Sistema de control y seguimiento físico-financiero del gasto público federal (COSEFF), Comité técnico-consultivo de unidades de programación del sector público federal (COTECUP), etc., etc.

62.- Para un análisis de la crisis que lleva a la nacionalización de la banca, véase Carlos Tello, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI, 1984. El crecimiento del PIB de 1982 a 1986 es como sigue: -0.5%; -5.3%; 3.7%; 2.8%; y -3.7% respectivamente.

63.- Enrique González Tiburcio, Lilia Domínguez Villalobos, y Pedro José Zepeda; "Del FMI al PAC, y otras sorpresas", en Economía Informa, No. 144, México, Facultad de Economía, UNAM, septiembre de 1986.

64.- Este dato es del Informe de Ejecución 1986 del Plan Nacional de Desarrollo citado en La Jornada 16 de abril, 1987. Sin embargo esta cifra difiere de la que aparece en el Diario Oficial del 3 de septiembre de 1982, en el que se señala que al inicio del gobierno de De la Madrid se contaba con 993 entidades del sector paraestatal, referencia tomada de Ignacio Ricardo Pagaza en Introducción a la Administración Pública de México, Mexico, INAF-CONACYT, 1984.

SEGUNDA PARTE

EL CICLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO

Hemos señalado algunos rasgos fundamentales de los cambios en la administración pública y en el presupuesto de egresos de la federación, en el contexto del desarrollo nacional, a lo largo del período que comprende de 1921 a 1985.

A partir de 1982 en que se llega al punto más alto del gasto público, dentro del período analizado, se inicia una reestructuración de la administración pública que implica, en contraste con el resto del período, una reducción del sector paraestatal y una reducción del gasto público.

Esta reestructuración de la administración pública se ha guiado por un programa de saneamiento de las finanzas públicas, en el cual la reducción del déficit público es un punto fundamental y para alcanzarlo se ha procedido a la liquidación, desincorporación y venta de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Esta visión de las finanzas en una coyuntura de restricción financiera ha llevado a la subordinación de la planeación, programación y presupuestación a las limitaciones financieras; es decir, que el gasto queda sujeto a los ingresos.

Esta política de reestructuración de la administración pública ha ido acompañada del establecimiento de un nuevo orden jurídico, que amplía las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. En el período alemanista se expidieron importantes

ordenamientos jurídicos que ampliaron la intervención del Ejecutivo en los más variados aspectos de la economía del país. En la Ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica, del 30 de diciembre de 1950, se otorgan facultades al ejecutivo para intervenir en diversos ramos de la producción, distribución y comercialización de mercancías y servicios.

También en el período alemanista se modifica el artículo 49 constitucional, que establece el principio de separación de poderes y se le añade una nueva salvedad para su ejercicio. Este artículo en su primera parte señala:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29" (se refiere a casos de invasión o perturbación grave de la paz).

Y en el período de Miguel Alemán se le agregó una nueva salvedad explicitada en el artículo 131:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación; expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía

del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

En la reforma de 1977 se explicita otra de las facultades del Ejecutivo en materia económica: en el artículo 74 constitucional fracción IV, se hace explícito que es el Ejecutivo Federal quien tiene la iniciativa del presupuesto de egresos de la federación.

Las reformas constitucionales que entran en vigor en 1983 dan una nueva extensión a las facultades del Ejecutivo en materia económica, especialmente con las modificaciones y adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución y con la expedición de la Ley de Planeación. En el artículo 25 se señala:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general..

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas.....manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

Con este artículo se eleva a rango constitucional la rectoría del Estado en materia económica. En el artículo 26 se establece que ésta se llevará a cabo a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y que en la ley reglamentaria de estos preceptos constitucionales se deben señalar los mecanismos para que el Ejecutivo pueda realizar la rectoría económica y debe precisarse la intervención del Congreso de la Unión en el sistema de planeación.

Esta ley reglamentaria es la Ley de Planeación, que entra en vigor en enero de 1983 y que abroga la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. La ley de Planeación establece las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación con la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas.

En los artículos quinto a octavo de esta Ley de Planeación se señalan las facultades del Congreso de la Unión para conocer, examinar y opinar sobre el Plan Nacional de Desarrollo. En particular el artículo 70, señala:

"El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales..."

Para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales las dependencias y entidades deben elaborar programas anuales. Estos programas incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes, y rigen las actividades de la administración pública federal en su conjunto y sirven de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deben elaborar.

A partir de la expedición de la Ley de Planeación en 1983, la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se inscribe dentro de los marcos del Plan Nacional del Desarrollo.

Es en este contexto que se realiza el ciclo presupuestario de los egresos de la Federación y en cuyo desarrollo se expresan y ponen en práctica las políticas de planes y programas, y el análisis de su ciclo nos permite ver los alcances y limitaciones de la presupuestación.

Con la mayor intervención del Estado en la economía, el presupuesto de gobierno ha venido acrecentando su importancia. (1) El presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública del siglo XX, nos dice Anguriano Equihua; el presupuesto federal tomado como un todo, es la representación monetaria de la actividad gubernamental, dice Aaron Wildavsky; constituye en la

actualidad uno de los documentos politico-economicos más importantes de un país, señalan Rosas Figueroa y Santillan López; y así, podríamos seguir transcribiendo citas de estudiosos de las finanzas públicas, que señalen la enorme importancia que tiene el presupuesto en la vida de un país. (2)

Actualmente, en nuestro país se cuenta con un gran aparato de apoyo para la elaboración del presupuesto. Este complejo mecanismo, se ha ido construyendo y adecuando a los diversos grados y niveles de intervención del Estado en la economía. Desde la Ley Orgánica del Presupuesto de 1928 y la primera Ley sobre Planeación General de la República de 1930, hasta la reorganización administrativa de 1983 en la que, entre otros cambios, se reforma el artículo 23 constitucional, que faculta al Estado para establecer un Sistema Nacional de Planeación Democrática y se expide una nueva Ley de Planeación. Además, a lo largo de este tiempo, se han actualizado las técnicas presupuestarias, se han incorporado diversas clasificaciones del presupuesto, y se ha ido creando un imbrincado tejido de comisiones, grupos y comités de apoyo a la planeación, programación y presupuestación nacional.

Con todo este soporte administrativo y legal se lleva a cabo el ciclo presupuestario. Las diferentes etapas que conforman este ciclo, las podemos dividir en cuatro:

/ programación

1o.- Elaboración del proyecto de presupuesto:

\ formulación

2o.- Aprobación del presupuesto

3o.- Ejercicio presupuestario

4o.- Control y evaluación presupuestaria

En el trayecto de este ciclo presupuestario participan, tanto el poder ejecutivo, como el poder legislativo. (3) El ejecutivo es responsable de la elaboración y la ejecución del presupuesto, mientras que el legislativo se encarga de la aprobación y del control presupuestario. (4)

Si escudriñamos, aunque sea someramente y de manera general, las etapas del ciclo presupuestario nos acercaremos más al conocimiento del gasto público, y a los avances en materia de planeación y programación en nuestro país.

I. ELABORACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La primera etapa del ciclo presupuestario se inicia con el proceso de su elaboración. El presupuesto de egresos es anual y su ejercicio se inicia el primero de enero de cada año fiscal.

Una de las facultades del Ejecutivo es la iniciativa del presupuesto, es decir, es el único autorizado para formular este proyecto de ley, como se señala en la fracción IV del artículo 74 constitucional y en los artículos 15 y 18 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El Ejecutivo, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se encarga de las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo
- II. El Poder Judicial
- III. La Presidencia de la República
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos
Administrativos y la Procuraduría General de
la República
- V. El Departamento del Distrito Federal

VI. Los organismos descentralizados

VII. Las empresas de participación estatal
mayoritaria

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente
sea el Gobierno Federal, el Departamento del
Distrito Federal, o alguna de las entidades,
mencionadas en las fracciones VI y VII.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprende las previsiones de gasto público que habrán de realizar todas las entidades arriba enumeradas, con excepción del Departamento del Distrito Federal, comprendido en la fracción V, del que se presenta su presupuesto por separado.

La primera fase de la etapa de elaboración del presupuesto es la programación, que se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con las reformas de 1983, se estructura el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la programación y presupuestación, tanto nacional como regional, queda inscrita en los marcos del Plan Nacional de Desarrollo. Con base en estas directrices se elaboran las propuestas sectoriales de programas de acción, las que una vez aprobadas e identificadas las necesidades, se procede a la siguiente fase, la de asignación presupuestal de los recursos y formulación del proyecto de presupuesto

La elaboración del proyecto de presupuesto, en sus fases de programación y formulación, abarca un periodo de ocho meses y medio, que van del 15 de marzo al 30 de noviembre.

Durante esos ocho meses y medio, se lleva a cabo una intensa actividad en la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de fijar las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal, así como en todas las entidades que abarca el Presupuesto de Egresos, que deberán elaborar programas institucionales, y en su caso programas sectoriales y multisectoriales.

De manera muy resumida, veremos como se desarrolla este proceso a lo largo de los ocho meses y medio:

15 de marzo: a más tardar en esta fecha, la Secretaría de Programación y Presupuesto dicta las normas y lineamientos que deberán observar las entidades en la elaboración de sus programas. Con base en estos lineamientos, las entidades coordinadoras de sector (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que en cada caso se designen) fijan la política de acción a realizar en sus sectores respectivos, de acuerdo con el conocimiento real de su problemática, cuidando que los programas institucionales que conforman su sector guarden congruencia intrasectorial y, en su caso, intersectorial, enviando sus programas en los plazos que la Secretaría de Programación les señale.

15 de junio: a más tardar en esta fecha, la Secretaría de Programación con base en los programas institucionales que ha recibido, comunica a las entidades las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto. Las entidades coordinadoras de sector, una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, lo integran con su propio anteproyecto.

20 de julio: a más tardar se lo envían a la Secretaría de Programación, la que podrá efectuar las modificaciones que considere necesarias, y se las comunica a las entidades y a sus coordinadores para que realicen los ajustes que procedan. Con base en las indicaciones del Ejecutivo, la Secretaría de Programación comunica a las entidades la cifra definitiva autorizada.

20 de octubre: a más tardar las entidades deben enviar sus anteproyectos con las cifras definitivas autorizadas y con una exposición de motivos. En los primeros días de noviembre, la Secretaría de Programación debe presentarle el proyecto de Presupuesto de Egresos al Presidente de la República, quien lo aprueba y autoriza.

30 de noviembre: el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto, envía a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aquí terminan ocho meses y medio dedicados a la elaboración

del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Muchos esfuerzos, recursos y tiempo se han invertido en esta primera etapa del ciclo presupuestario.

Sin embargo, antes de pasar a la segunda etapa del ciclo, es necesario mencionar un hecho que no puede dejarse de lado: el Poder Legislativo es el único de los tres poderes que no elabora su propio proyecto de Presupuesto. El artículo 17 de la Ley de Presupuesto en sus párrafos segundo y tercero, a la letra dicen:

"Las entidades, con excepción del Poder Judicial, remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, monitos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría. El Poder Judicial, a través de su órgano competente, formulará su respectivo proyecto de Presupuesto y lo enviara oportunamente al Presidente de la República para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal."

El hecho de que el Poder Legislativo esté excluido del derecho de elaborar su propio proyecto de Presupuesto, cuando menos, lesiona el principio de división de Poderes establecido en la Constitución. No queda claro por qué el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Departamento del Distrito Federal, tienen el derecho a elaborar sus respectivos proyectos de presupuesto, y no así el Poder Legislativo. (5)

II. APROBACION DEL PRESUPUESTO

El primer presupuesto de egresos de la federación del periodo constitucional, lo aprueba el Congreso de la Unión en 1918. Se puede fechar aquí el inicio de una nueva práctica hacendaria basada en la, en esos momentos recién promulgada, Constitución de 1917. En ésta se señala la manera en que habrán de intervenir los poderes ejecutivo y legislativo en relación al presupuesto. Los constituyentes de Querétaro dotaron de amplias facultades al ejecutivo, acabando así con la supremacía de que había gozado el legislativo en la Constitución de 1857. (6) Sin embargo, sólo será hasta 1925 cuando los presupuestos dejarán de ser publicados por decreto del ejecutivo, ya que en los años anteriores los presidentes Carranza y Obregón abusaron de este recurso. (7)

En algunos casos, la razón señalada para expedir el presupuesto por decreto del ejecutivo es que el Congreso no aprueba los presupuestos antes del inicio del año fiscal. Sin embargo el primer presupuesto del periodo constitucional, el de 1918, es aprobado con rezago, tiempo después de comenzado el año fiscal. Así mismo, los presupuestos de 1918, 1923, 1926, 1929 y 1936 fueron aprobados por el Congreso después de iniciado el correspondiente año fiscal. (8)

Uno de los primeros actos de gobierno de Carranza es pedir facultades extraordinarias en materia de tesorería y hacienda,

las que le son concedidas sin ponerle límite de tiempo al ejercicio de tales facultades.(9) Con base en estas facultades Carranza objeta el presupuesto de 1919, señalando que en el se considera un aumento en los emolumentos del presidente y de los miembros de las Cámaras, - esto se había dispuesto en el presupuesto del año anterior - y que dicha medida infringía el artículo 127 de la Constitución, que señalaba que tales aumentos no pueden tener efecto durante el periodo en que los mismos funcionarios que los dictan ejercen el cargo. En 1920 Carranza vuelve a hacer uso de sus facultades extraordinarias y expide por decreto el presupuesto.(10)

Ese mismo año, Obregón llega a la presidencia. Durante su gobierno, también hace extenso uso de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria. El presupuesto para 1921 lo envía a la Cámara de Diputados, pero a finales de enero esta Únicamente ha aprobado parte del presupuesto, haciéndole algunas modificaciones. Obregón objeta las modificaciones y señala que no pueda publicarse con retardo, ni incompleto. Por lo tanto, lo expide por decreto presidencial.

En el presupuesto que decreta Obregón en 1921, establece un artículo transitorio que señala, que ese presupuesto seguiría en vigor mientras no se publicase otro. Por eso, para el presupuesto de 1922 simplemente prorroga el del año anterior. Únicamente el presupuesto para 1923 es aprobado por la Cámara de Diputados, pues para el presupuesto de 1924 Obregón vuelve a publicarlo por decreto.

El presupuesto para 1925 es enviado por Calles al Congreso y aprobado por la Cámara de Diputados. En ese momento termina la era de los presupuestos expedidos por decreto presidencial. A partir de aquí, todos los presupuestos son aprobados por la Cámara de Diputados. Es así como, regularmente, desde ese año se lleva a cabo esta segunda etapa del ciclo presupuestario.

El envío y presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados la hace el Ejecutivo por conducto del Secretario de Programación y Presupuesto, quien deberá comparecer públicamente ante los diputados, para explicar esta iniciativa de Ley. Durante años la fecha de entrega del proyecto de Presupuesto ha sido el 30 de noviembre, pero a partir de la reciente modificación del artículo 74 constitucional, fracción IV, la fecha será el 15 de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su cargo el Ejecutivo Federal. El análisis de esta etapa es en base a la práctica seguida en los últimos años, sin dejar de reconocer la importancia, dentro del ciclo presupuestario, de la ampliación del periodo de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cámara de Diputados al recibir el Presupuesto, lo turna a la comisión de programación, presupuesto y cuenta pública. Esta comisión discute y analiza el proyecto de Presupuesto y elabora un dictamen. El dictamen se entrega a la Oficialía Mayor para su reproducción y distribución a la asamblea general. En la asamblea se realiza un debate y se aprueba el decreto de Presupuesto. Este

decreto se envia al Presidente de la Republica para su publicación en el Diario Oficial y, con base en este documento, se inicia, el primero de enero, un nuevo año fiscal.

Pero veamos un poco más despacio este proceso. En la comisión de Programación se realiza el análisis del Proyecto de Presupuesto, en donde a partir de la LI legislatura, asisten a estas discusiones altos funcionarios del Ejecutivo para aclarar dudas y explicar sus puntos de vista. Sin embargo, algunos diputados de oposición opinan que su presencia es excesiva y que han terminado convirtiéndose en supervisores y censores en los debates. (11)

Esta comisión (en la que, como en todas, hay una mayoría priista) emite un dictamen, en el cual rara vez se presentan modificaciones de fondo, si es que se presenta alguna. Con base en este dictamen se hace la discusión en la asamblea general. Pero la ley lo preve todo y si en la comisión no se hacen cambios, en la plenaria sera practicamente imposible realizar alguno, pues la misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece las limitaciones en sus articulos 21 y 22. El artículo 21 señala que:

"las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones."

Y el artículo 22 sentencia:

"A toda proposición de aumento o creación de partidas al Proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal." Pero es imposible agregar ninguna iniciativa de ingreso, pues constitucionalmente se estipula que la ley de ingresos deberá discutirse primero. (12)

Como se ve, todo queda dentro de la ley: tanto las facultades sobre el presupuesto que se le otorgan a la Cámara de Diputados, -siguiendo los principios fundamentales de la división de poderes, el Legislativo debe tener una función de equilibrio y contrapeso con el poder Ejecutivo-, como los enunciados necesarios para hacer nugatoria esta misma facultad.

Además de este problema debemos agregar el del limitado tiempo con que ha contado la Cámara de Diputados para realizar sus funciones: un mes. Únicamente el mes de diciembre, en el cual confluyen un caudal de iniciativas que se acumulan en este mes por ser el último del periodo ordinario de sesiones. (A partir del presupuesto para 1988 la duración de esta época se alarga en 15 días, siendo el límite para entregar el proyecto de presupuestos de egresos a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre lo cual es muy significativo) Por ejemplo, en la Legislatura LIII, en diciembre de 1985, en sólo 19 sesiones decembrinas la Cámara de Diputados discutió y aprobó 59 iniciativas, de las cuales 43 provenían del Presidente de la

República, entre ellas la del Presupuesto de Egresos de la Federación. (13)

Son comunes las opiniones como las de Laurenburger quien sostiene que: "La sola consideración del limitadísimo lapso que media entre la fecha en que el Ejecutivo debe enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y la fecha en que el presupuesto ya aprobado debe ser devuelto al Ejecutivo para su publicación, es suficiente para exhibir cómo, por imposibilidad material de examinar detenidamente el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, la Cámara de Diputados tiene que conformarse con conocerlo en lo general y sancionarlo en sus términos, de esta manera, cumpliéndose formalmente con disposiciones similares a las que en otros países atribuyen a la Cámara baja la función de autorizar los gastos públicos, se ha llegado a establecer en México un sistema dentro del cual la autoridad presidencial en materia de egresos es prácticamente absoluta". (14) En un estudio hecho por Wilkie, donde analiza la práctica inexistencia de cambios en el presupuesto presentado por el Ejecutivo y el presupuesto aprobado por la Cámara, podemos ver que desde 1918 en que se aprueba el primer presupuesto de egresos del periodo constitucional hasta 1963, fecha en que termina el estudio de Wilkie, sólo en dos años las diferencias entre el presupuesto iniciativa presidencial y el aprobado por la Cámara, es mayor de 1 por ciento. Estos son en 1934, con un aumento de 6 por ciento, y en 1938 con un aumento de 3 por ciento. (15)

En esta segunda etapa del ciclo presupuestario, después de intensas comparaciones, a veces hasta acaloradas, en medio de impetuosos debates de la oposición, complacientes algunos, vehementes y críticos otros; entre desvelos y somnolencias, se aprueba el presupuesto enviado por el Presidente, prácticamente sin cambios. Se puede criticar, reprobar y censurar la política gubernamental, pero la asamblea mayoritaria se encarga de que todo permanezca igual.

Con esta ceremonia ritual el Ejecutivo intenta legitimar sus principales actos económicos venideros, y es la Cámara de Diputados la hacedora de esta imagen de legitimidad. Ahora sí, la ley se ha cumplido y el ejecutivo puede ejercer libremente el presupuesto.

III. EJERCICIO PRESUPUESTARIO

La etapa de ejecución del presupuesto se inicia el primero de enero del respectivo año fiscal. Se llega a este momento después de un largo proceso en el que se programa, formula y aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de este momento, el ya enorme poder del ejecutivo se magnifica. El presidencialismo y el corporativismo son los encargados de la transfiguración del presupuesto.

Durante la ejecución del presupuesto, se ponen a prueba las virtudes de análisis y previsión de los actores que intervienen en las dos etapas anteriores; tomando en cuenta lo que señalan Rosas F. y Santillán L. de que "el presupuesto debe tener cierto grado de elasticidad a fin de que puedan hacerse los ajustes que, por la dinámica económica, sea necesario introducir, sin que ello implique un cambio sustancial del programa original" (16)

Pero si comparamos los presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados, con los presupuestos realmente ejercidos, podemos ver, en el cuadro 6, que las diferencias entre ambos son enormes, que no puede pensarse que son "ajustes" del presupuesto, sino que, evidentemente son "cambios sustanciales del programa original".

CUADRO 6

DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL GASTO TOTAL DE
LA FEDERACION: 1921-1988

ANO	DIFERENCIA %	*	ANO	DIFERENCIA %
1921	-9.7	*	1953	32.0
1922	-40.6	*	1954	64.0
1923	-32.5	*	1955	56.4
1924	-7.2	*	1956	53.4
1925	3.5	*	1957	49.2
1926	6.7	*	1958	58.1
1927	-2.7	*	1959	50.8
1928	-1.1	*	1960	96.6
1929	-4.5	*	1961	84.4
1930	-5.0	*	1962	64.1
1931	-24.2	*	1963	47.0
1932	-1.0	*	1964	77.2
1933	14.4	*	1965	72.8
1934	8.9	*	1966	26.1
1935	9.1	*	1967	43.0
1936	42.0	*	1968	35.8
1937	43.0	*	1969	48.2
1938	20.4	*	1970	51.2
1939	30.8	*	1971	52.3
1940	34.8	*	1972	20.6
1941	38.6	*	1973	17.3
1942	50.9	*	1974	19.7
1943	52.1	*	1975	15.5
1944	32.0	*	1976	18.3
1945	56.6	*	1977	7.8
1946	47.5	*	1978	2.7
1947	28.7	*	1979	12.2
1948	20.6	*	1980	19.9
1949	46.7	*	1981	18.3
1950	26.1	*	1982	65.9
1951	50.6	*	1983	22.7
1952	61.8	*	1984	9.8
			1985	13.8

Fuentes: 1933-1963, Wilkie, op. cit., los demás calculados con base

¿Cómo es posible que haya habido presupuestos en que la diferencia fué casi del 100 por ciento, tal como sucedió en 1960? Entre 1925 y 1965 las dos cuartas partes de los presupuestos tienen diferencias de más del 50 por ciento. Ya en 1964 Ifigenia Martínez, recomendaba que "debe encontrarse una solución decorosa al hecho de que el presupuesto original que aprueba el Congreso es cada vez una fracción menor del presupuesto ejercido (menos del 50% en 1961)". (17)

Wilkie comenta que el presidente Echeverría, al anunciar la reforma presupuestaria en 1971, reconoció que las proyecciones de los presupuestos habían sido demasiado conservadoras, porque en los cálculos se había omitido el factor préstamos; y dado que en cerca de tres décadas el uso de los créditos había sido una de las principales fuentes de ingresos, era necesario agregar a la presentación de los ingresos ordinarios, los derivados de financiamientos internos y externos. (18)

Pero no sólo se cometía el error de omitir el factor préstamos, sino que ni siquiera se basaban en la experiencia del gasto ejercido el año anterior. Estudiosos del proceso presupuestario como Martner o John Wanaat, coinciden en señalar, que por lo general, el gran programador presupuestal es la rutina, la costumbre establecida; que un factor muy importante que influye en el tamaño y contenido del presupuesto del año venidero, es el gasto del año anterior. (19)

Es evidente que hay algo más atrás de estos errores al elaborar los proyectos de presupuestos, sino ¿ cómo se explica que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para 1960 sea menor, en pesos constantes, que lo ejercido en 1952; y que el presupuesto aprobado en 1982 sea menor que lo ejercido en 1970?

Aún cuando después de la reforma presupuestaria de Echeverría, las diferencias se redujeron mucho, esto sólo sucedió los primeros dos años del gobierno de López Portillo, pues con el boom petrolero, había muchos recursos para negociar, tanto en las asignaciones al gobierno central como a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Como se pueda ver en los cuadros 7 y 8, a partir de 1979 las diferencias se vuelven a ampliar.

Pero entonces, ¿ a qué se debe este "algo más" que incapacidad? Se debe, sencillamente, a que la Cámara de Diputados le ha entregado, cedido, al Ejecutivo su poder sobre el presupuesto. El presidencialismo permite que esto suceda, y con la ley en la mano. En los artículos 21, 22 y 25 de la Ley del Presupuesto, se establecen las condiciones para que el ejecutivo tenga manos libres para aplicar uno de los instrumentos más importantes de la política económica del país.

Hemos visto como operan los artículos 21 y 22 en la etapa de aprobación del presupuesto; ahora veamos lo que señala el artículo 25 de la Ley del Presupuesto:

CUADRO 7

DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL GASTO DEL
GOBIERNO FEDERAL: 1965-1983

AÑO	DIFERENCIA %	AÑO	DIFERENCIA %
1965	105.6	1974	34.4
1966	64.3	1975	12.1
1967	84.4	1976	14.9
1968	69.8	1977	1.5
1969	87.9	1978	1.9
1970	44.4	1979	14.1
1971	81.4	1980	19.4
1972	41.1	1981	8.1
1973	14.4	1982	52.3
		1983	24.7

Fuente: 1965-1975, SHyCP, Cuenta de la hacienda pública federal;
1976-1983, SPP, Cuenta de la hacienda pública federal.

CUADRO 8

DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL GASTO DEL SECTOR
PARAESTATAL CONTROLADO PRESUFUESTALMENTE

ANO	DIFERENCIA %	ANO	DIFERENCIA %
1965	42.5	1975	8.5
1966	4.1	1976	21.6
1967	15.5	1977	14.6
1968	13.7	1978	3.6
1969	21.7	1979	11.3
1970	28.3	1980	20.4
1971	34.1	1981	29.7
1972	4.2	1982	83.3
1973	20.5	1983	19.0
1974	14.2		

Fuentes: 1965-1975, SHyCP, Cuenta de la hacienda pública federal;
1976-1983, SPP, Cuenta de la hacienda pública federal.

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. En tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

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

Con este artículo como divisa, el Ejecutivo está legalmente autorizado a realizar cambios sustanciales en el presupuesto. Mientras mas se subestimen los calculos para elaborar el presupuesto, mayor el margen de maniobra del Ejecutivo. Margen de maniobra que después de la crisis financiera ha servido, ya no para negociar mayores asignaciones del presupuesto, como sucedió durante tantos años, sino para negociar menores recortes presupuestarios. Muchas cosas han cambiado desde la crisis.

Durante la fase de ejecución del presupuesto se inicia, al mismo tiempo, su reelaboración. Este proceso se basa principalmente en la negociación política.

La disociación entre el discurso oficial y su práctica, característica fundamental del sistema político mexicano, se revela aquí nitidamente. El presupuesto como expresión de la actividad gubernamental, se desdobla. Por un lado tenemos un presupuesto declarativo, ideológico, y de otro lado está el verdadero presupuesto, el real. Uno, es la máscara pública, el otro, hay que descubrirlo.

El declarativo, el aprobado por la Cámara de Diputados, es publicado con bombos y platillos. En planas completas de los principales periódicos se publica El Peso Fiscal, que desde 1965 es el mecanismo que se utiliza "para explicar al público, de manera comprensible, el origen y destino del gasto público" y en él se nos dice que con este presupuesto, dada su estructura, orientación y financiamiento se estimulará el desarrollo económico del país, a la vez que se mantendrá un alto contenido social.

Pero al final del año resulta que se ejerció otro presupuesto, ese presupuesto no se parece a su otro yo, y sin embargo también se nos dice que gracias al ejercicio de ese presupuesto se lograron avances fundamentales en el desarrollo del país.

El verdadero presupuesto, el real, es escurridizo, ese no se ostenta en la prensa nacional. Los interesados deben buscarlo en publicaciones especializadas y descubrir, año con año, que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados sufre una mutación, y que durante su ejecución se va desdibujando y se va transformando en otro presupuesto.

IV. CONTROL Y EVALUACION DEL PRESUPUESTO

La última etapa del ciclo presupuestario está a cargo del Poder Legislativo. Se inicia cuando el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entrega la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los primeros diez días del mes de junio. (20)

En la Cuenta Pública la Secretaría de Programación y Presupuesto consolida los estados financieros, y demás información presupuestal de las contabilidades internas de las entidades.

Cada entidad lleva su propia contabilidad en los catálogos que emite la Secretaría de Programación. Estos catálogos están integrados por seis grupos de cuentas:

- I Activo
- II Pasivo
- III Patrimonio
- IV Resultados
- V Orden y
- VI Presupuesto

Además, en las entidades se establecen órganos de auditoría interna, que dependen del titular respectivo y que cumplen los programas mínimos que fija la Secretaría de Programación. Estos órganos no se establecerán cuando a criterio de la Secretaría de Programación no se justifiquen.

Las entidades deben presentar sus informes, con los datos y en los tiempos que la Secretaría de Programación lo determine. Las entidades de la administración centralizada deben proporcionar su información a la Secretaría de Programación anualmente, a más tardar el 15 de marzo. Los organismos descentralizados, las empresas estatales de participación mayoritaria, y los fideicomisos, deben entregar su información a la Secretaría de Programación anualmente, a más tardar el 31 de marzo.

Con la información que recaba la Secretaría de Programación y Presupuesto a lo largo del año, formula la Cuenta Pública y la envía a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio. (21)

Con la Reforma Política de 1977, se confiere la exclusividad en el examen y apropiación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. (22)

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que se encarga del análisis contable de las Cuentas Públicas de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Este organismo técnico practica los estudios necesarios para rendir a la Cámara un informe denominado informe previo, que se envía, dentro de los 160 días siguientes a la recepción de la Cuenta, a la comisión de programación, presupuesto y cuenta pública para su dictamen final. Con base en este informe previo, y luego de consultas y reuniones de trabajo adicionales, la comisión de programación, presupuesto y cuenta pública, elabora un dictamen sobre la Cuenta Pública, que incorpora el juicio derivado del análisis e interpretación de los hechos consignados. Este dictamen se somete al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación. (23)

Además del informe previo, la Contaduría Mayor de Hacienda realiza auditorías de los estados financieros y administrativos de las entidades, durante los 15 meses que siguen a la recepción de la Cuenta Pública. "La práctica de auditorías se determina con un carácter selectivo, mediante técnicas de muestreo y otros procedimientos alternativos, o en aquellos casos específicamente solicitados por la Cámara o que por su importancia relativa y riesgo probable lo aconsejen". (24)

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o

justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley. (25)

Esta facultad de la Cámara de Diputados para controlar los gastos financieros de la gestión pública, es fundamental dentro del principio de división de poderes, y es un mecanismo esencial para conseguir la eficiencia, disciplina y honradez en la gestión pública.

Sin embargo, en nuestro país, el examen y la aprobación de la Cuenta Pública son un eslabón más en el proceso de transfiguración presupuestaria. Aquí también la Cámara de Diputados claudica y renuncia a su poder, eludiendo el cumplimiento real de sus funciones.

En 1976 se dió un caso que generó muchos comentarios. Los diputados de oposición impugnaron el dictamen aprobatorio de la Cuenta Pública, porque el Ejecutivo se había excedido en 48 por ciento más de lo aprobado en préstamos del exterior; y un diputado priista, presidente de la Gran Comisión en ese tiempo, justificó la aprobación de la Cuenta Pública diciendo que: "los diputados priistas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la Cuenta Pública de 1976, en defensa de las instituciones, no del ex-presidente Luis Echeverría". (26) Carpizo, estudioso del presidencialismo, señala a este respecto: "en nuestro país, los controles constitucionales que implican el presupuesto de egresos y la presentación de la Cuenta Pública, se convierten en meros formalismos, ya que el presidente dispone en la realidad -la

prueba está en lo que ocurrió con la Cuenta Pública en 1976- de los fondos públicos como le parece, con una discrecionalidad absoluta, y la Cámara de Diputados ni siquiera se atreve a protestar, sino que busca los argumentos para justificar esa situación 'en la defensa de las instituciones'". (27)

Así termina el ciclo: el proceso de tranfiguración presupuestaria es ratificado y asumido por la Cámara de Diputados, que por "defender las instituciones", deja de lado su quehacer y le entrega, le cede su poder al Ejecutivo.

El análisis del conjunto del ciclo presupuestario, en el actual marco legal en que se circunscribe, nos ayuda a esclarecer las realizaciones y las dificultades a las que se enfrenta hoy en día la programación y la presupuestación así como su puesta en práctica.

Uno de los hechos que marca e identifica la actividad económica del siglo XX, es la extraordinaria importancia que asume la intervención del Estado en la economía. De ahí que el presupuesto de egresos de la federación y el análisis de su ciclo sean un punto relevante de estudio.

El proceso de presupuestación en nuestro país se realiza en un contexto económico y social muy diferente al de los primeros años del periodo de estudio. A lo largo de este periodo se han gestado y desarrollado diversos mecanismos e instrumentos para tratar de lograr una racionalidad y una eficiencia en el ejercicio del gasto de gobierno. Muchos esfuerzos se han realizado en este sentido, desde la expedición de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1928 hasta las actuales reformas constitucionales que dan una amplitud y unos alcances, de radical importancia, a las facultades del ejecutivo en materia económica.

A lo largo de estos años, no sólo se han ampliado las fronteras jurídicas para garantizar una mayor intervención del Estado en la economía, sino que se han realizado cambios fundamentales en la organización, coordinación y articulación de la administración pública, en lo que ha coadyuvado de manera definitiva el avance en los métodos y las técnicas de presupuestación, mejorando y diversificando la clasificación y taxonomía de los gastos, y de los organismos y entidades encargadas de su implementación.

En este contexto, la primera etapa del ciclo presupuestario cuenta, hoy en día, con un importante apoyo administrativo y legal, que permite la coordinación y la participación en el proceso de programación, de diversos niveles de la administración pública. Esta modernización en el aparato administrativo tuvo un impulso decidido a partir de la década de los setentas a la fecha, periodo en el cual se expiden los principales

ordenamientos jurídicos que hoy rigen el proceso de planeación, programación y presupuestación en nuestro país.

En este proceso se ha fortalecido la presencia del ejecutivo, centralizando las funciones de planeación básicamente en la Secretaría de Programación y Presupuesto, funciones que antes estaban distribuidas entre la subsecretaría de egresos de la Secretaría de Hacienda que se encargaba de la presupuestación del gasto, la Secretaría de la Presidencia que se encargaba de la planeación de la inversión, y de la Secretaría de Patrimonio Nacional que era la encargada de la programación del sector paraestatal.

A través de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha avanzado en el establecimiento de los nexos necesarios entre los planes generales y globales de largo alcance y los programas de mediano y corto plazo, así como en los lazos entre la planeación nacional y los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales.

En la tercera etapa del ciclo, también se percibe el intento de renovación del destacado lugar del ejecutivo en el proceso de negociación para la asignación de recursos. "En la época más reciente, dado un mayor desarrollo del aparato del Estado, en particular de su función económico-administrativa, una sociedad más diversificada, más compleja, y con formas organizativas más autónomas, los mecanismos de negociación-concertación tradicionales parecen haber sido cada vez más inoperantes,

frente a lo cual, a partir de 1970 las iniciativas estatales han buscado su renovación y/o sustitución. En este proceso, la planeación tiene, en forma creciente, no sólo el papel de definir el marco de la negociación-concertación sino el de ser instancia institucional de la misma." (28)

Es a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática que se han intentado crear los canales para actualizar los mecanismos de concertación y negociación entre el ejecutivo y los diversos grupos y sectores sociales, por conducto de sus organizaciones representativas.

A pesar de que la cuarta etapa del ciclo presupuestario, la fase del control y evaluación externa del ejercicio del presupuesto, está a cargo del poder legislativo, con el nacimiento de la Secretaría de la Contraloría General y con los organismos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se han reforzado en la última década, los mecanismos de control y evaluación interna del propio poder ejecutivo.

A la Secretaría de la Contraloría General corresponde 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; así como expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. Entre otras tareas, también tiene a su cargo, 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.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en consulta con la Contraloría General de la Federación, emite y autoriza los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal, consolida los estados financieros que emanan de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación y formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, funciones todas ellas que le permiten ejercer un control de la práctica presupuestaria.

Podemos concluir que la modernización del sistema de programación y presupuestación, dentro de un marco global de planeación nacional, ha ido acompañada de un fortalecimiento y de una extensión de las facultades del poder ejecutivo y de una centralización de sus actividades de planeación.

Por otro lado, el poder legislativo tiene a su cargo la aprobación del proyecto de presupuesto y el control de su ejercicio. Sin embargo, la Cámara de Diputados encuentra constreñidas sus facultades de participación en la hechura del presupuesto, dado que se han implementado disposiciones legales que le dificultan esa tarea.

Desde el punto de vista del control externo que ejerce el poder legislativo, las limitaciones principales no provienen del orden legal, sino de la correlación de fuerzas que coloca a los diputados en un papel subordinado. El equilibrio de poderes, elemento esencial de todo sistema democrático, debe contemplar la facultad de los legisladores de ejercer una vigilancia que se traduzca en eficiencia, disciplina y transparencia en la gestión económica.

Como puede comprobarse, las relaciones entre las diferentes etapas del ciclo presupuestario no configuran un problema de naturaleza exclusivamente técnica. Es cierto que un adecuado equilibrio entre las funciones de planeación y de control contiene importantes ingredientes de carácter técnico; sin embargo, es evidente que también hay instancias de carácter político que es necesario tomar en cuenta. Si las funciones de control, por ejemplo, recayesen más en el poder legislativo que en el poder ejecutivo (Secretaría de Programación y Presupuesto), ese hecho tendría importantes consecuencias políticas. Pero la realidad es otra: es el poder ejecutivo quien tiene las más importantes funciones de control y, aún, las de vigilancia. Es necesario, por tanto, comenzar a diseñar una política económica alternativa que, si bien se base en sólidos supuestos técnico-metodológicos, desarrolle además una concepción del tipo de relaciones políticas que deben normar las nuevas formas de planeación democrática.

CITAS Y PIES DE PAGINA.

- 1.- En los libros de Flores Zavala; Rosas Figueroa y Santillan López; y Buck, entre muchos otros, se reseñan la importancia que han tenido los gravámenes y gastos gubernamentales a lo largo de la historia, como se puede ver desde el antiguo testamento, hasta los clásicos o en fechas modernas.
- 2.- Anguiano Equihua, Roberto, op. cit; Aaron Wildavsky, the politics of the budgetary process, Berkeley, University of California, 1974; Rosas Figueroa y Santillan Lopez, op. cit.
- 3.- Así suele suceder en los países en que el Estado esta dividido en los tres poderes clásicos. En nuestro país el artículo 49 constitucional consagra el principio de la división de poderes.
- 4.- De los autores que estudian el ciclo presupuestario y que he consultado están, entre otros, Aaron Wildavsky op. cit; Gonzalo Martner op.cit.; Buck, A, The budget in governments of today, Nueva York, Mc. Millan Co., 1934; Le Loup, Lance T., Budgetary Politics, Ohio, King's Court Communications, 1977.
- 5.- Para la elaboración de este apartado utilizo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y el Reglamento de la Ley.
- 6.- Cf. Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, Mexico, Siglo XXI, 1978, p. 43. Véase también José María Calderón, Génesis del presidencialismo en México, Mexico, El Caballito, 1972.
- 7.- Robert E. Scott, "Budget making in Mexico", Inter-American Economic Affairs, 9:2, 1955, (3-20), p4.
- 8.- Cf. Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos, Mexico, Edit. Porrúa, (1a. ed. 1946), 1963.
- 9.- Stephen Spencer Goodspeed, "El papel del ejecutivo en México", Problemas Agrícolas e Industriales de México, Mexico, Volumen VII, No. 1, enero-marzo 1955.
- 10.- Gustavo F. Aguilar señala esta y otras interesantes anécdotas en su importante libro: Los Presupuestos Mexicanos desde tiempos de la colonia hasta nuestros días, Mexico, (s.p.i.), 1948.

11.- Véase La Jornada, "Desencanto en Comisiones", 2 de diciembre de 1986, p. 2.

12.- Artículo 74 constitucional, fracción IV: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: "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,..."

13.- El total de sesiones en este periodo legislativo fue de 45: en septiembre 9, en octubre 8, en noviembre 9, y en diciembre 19, según datos de Gerardo Galarza "Libertad de expresión en la Cámara, pero los ritos aplastan a la oposición" en Proceso, No.479, 6 de enero de 1986.

14.- Citado por Anguiano Equihua, op. cit. p.36. Esta opinión de Laufenburger data de 1951, sin embargo no ha perdido vigencia. A pesar de que en esa época el Ejecutivo enviaba el proyecto de Presupuesto hasta el 15 de diciembre, es decir, se han ganado 15 días.

15.- En la mayoría de los años analizados por Wilkie los presupuestos no cambian o sus cambios son de .1 y .2 por ciento la mayoría, un año el cambio es de .4 por ciento, otro de .8 y uno más de 1 por ciento.

16.- Rosas Figueroa y Santillan Lopez, op. cit.

17.- Citado en Anguiano Equihua, op. cit. p.48.

18.- James W. Wilkie, op. cit. p. 346. Sobre el trabajo de Wilkie se han hecho algunas críticas y observaciones que es conveniente consultar, véase: Kenneth M. Coleman y John Wanat "Un measuring mexican presidential ideology through budgets: a reappraisal of the Wilkie approach"; Thomas E. Skidmore and Peter H Smith "Notes on quantitative history: Federal expenditure and social change in Mexico since 1910"; David Barkin " Public expenditures & social change in Mexico: a methodological critique".

19.- John Wanat, Introduction to Budgeting, Massachusetts, Dextbury Press, 1978; Gonzalo Martner, op. cit. Sobre este tema hay toda una polémica entre especialistas de la presupuestación, por un lado lo racionalistas y por otro lado los incrementalistas.

20.- Artículo 74, fracción IV, constitucional.

21.- Durante el receso del Congreso, se forma la Comisión Permanente, compuesta de 29 miembros: 15 diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Artículo 76 constitucional.

22.- Artículo 74, fracción IV, constitucional.

23.- Pichardo Pagaza, op. cit. p.144.

24.- Ibid. p. 145.

25.- Artículo 74, fracción IV, constitucional.

26.- Jorge Carpizo, op. cit. 149.

27.- Ibid. p. 149.

BIBLIOGRAFIA

- Aglietta, Michel, "Crisis y transformaciones sociales", Investigación económica, 163, Facultad de Economía, UNAM, enero-marzo 1983.
- Aguilar, Gustavo F., Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días. (s.p.i.), México, 1946.
- Alejo, Francisco Javier, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", La sociedad mexicana: presente y futuro Serie lecturas No. 8, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Anguiano Equihua, Roberto, Las finanzas del sector público en México. Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1968
- , et. al., Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI, México, 1966.
- Ayala E., José, Aroche, Fidel y Galindo, Luis Miguel, "El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano. Un enfoque de interpretación y periodización (1925-1982)", Investigación económica, 178, octubre-diciembre 1986.
- , y Blanco, José, "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas. México 1877-1930", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, pp. 13-44, Serie Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica México, 1981.
- Banco de México, Indicadores Económicos, (carpeca), Acervo histórico II, Banco de México, México, septiembre 1985.
- , Bibliografía fiscal de México 1968-1970, Gerencia de Investigación Económica, Banco de México, México, 1974.
- , Informe Anual 1986, Banco de México, México, 1987.
- Barkin, David, "Public expenditures and social change in Mexico", en Journal of Latin American Studies, 105-112, 4:1, Londres, 1972.
- Bartra, Roger, Campesinado y poder político en México, Era, México, 1982.
- Buck, A. E., The Budget in governments of today, The Mc Millan Co., Nueva York, 1934.

- Bustamante, Eduardo, "La reforma administrativa para la planeación", Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI, México, 1966.
- Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, op.cit. pp.67-100
- Calderón, José María, Génesis del presidencialismo en México, El Caballito, México, 1972.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1978.
- Coleman, Kenneth M, y Wanat, John, "On measuring presidential ideology through budgets: a reappraisal of the Wilkie approach", Latin American Research Review, 10:1, 77-88, 1975.
- Cornejo Klaschen, Roberto, El presupuesto gubernamental por programas, Editorial Universitaria, Chile, 1970.
- Cristiani Romero, Felipe, "Estudio sobre las tendencias del gasto público", Contaduría Pública, Junio, julio y agosto, México, Vol. XI, Nos.118, 119 y 120, 1982.
- De la Cruz Vazquez, Efrén, El gasto del sector público mexicano. Estructura y ritmo 1947-1975. Pronóstico 1976-1982., IPN, México, 1976.
- De la Peña, Sergio, "Requisitos de la planificación: un enfoque histórico", La sociedad mexicana: presente y futuro, pp. 158-185, Serie Lecturas No. 8, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Escalante, Juan Antonio, "Restauración y transición en el modelo de desarrollo. Apuntes para una interpretación del periodo 1977-1979", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, op.cit. pp. 707-722.
- Flores Zavala, Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas. Los impuestos., Porrúa, México, 1963.
- González Tiburcio, Enrique, "Bibliografía sobre formulación y evaluación de proyectos", Investigación Económica, No. 168, abril-junio, 1984.
- _____, Domínguez Villalobos, Lilia, y Zepeda, Pedro José, "Del FMI al PAC, y otras sorpresas", Economía informal, No. 144, Facultad de Economía, UNAM, México, septiembre 1986.

- Goodspeed, Stephen Spencer, "El papel del jefe del ejecutivo en México", Problemas agrícolas e industriales de México, pp.13-208, México, Vol. VII, No. 1, enero-marzo, 1968.
- Gordon Schaeffer, Wendell Karl, "La administración pública mexicana", Problemas agrícolas e industriales de México, op.cit., pp.209-314.
- Ibarra, David, "Mercados, desarrollo y política económica. Perspectivas de la economía de México", El perfil de México en 1980, Tomo 1, Siglo XXI, México, 1970.
- Le Loup, Lance T., Budgetary Politics, King's Court Communications, Ohio, 1977.
- Lichtensztein, Samuel, "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", Economía de América Latina, CIDE, No.11 México, 1984.
- Lira Mora, Humberto, "Los presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal y la Cuenta Pública en la planeación del desarrollo. (La intervención parlamentaria)", SPP, Aspectos jurídicos de la planeación en México, Porrúa, México, 1981.
- Liotard, Jean F., The Postmodern Condition: A report on knowledge University of Minnesota Press, 1984.
- Martínez de Navarrete, Ifigenia, "La distribución del ingreso en México. Tendencias y perspectivas", El perfil de México en 1980.
- Martner, Gonzalo, Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI, México, 1967.
- México, Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público, Porrúa, 1985.
- , Ley de planeación, Porrúa, 1985.
- , Ley orgánica de la administración pública federal, Porrúa, 1985.
- , Reglamento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, Porrúa, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la administración pública de México, INAP-CONACYT, México, 1984.
- Presidencia de la Republica, Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal 1976-1982, Tomo I y Tomo II, Coordinación general de estudios administrativos de la

Presidencia de la República, México, 1978.

Ramos Sánchez, Pablo, Curso de Política Económica, CEADE, (mimeo), México, 1981.

Rosas Figueroa, Aniceto, y Santillán López, Roberto, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, ENE, UNAM, México, 1962.

Ruiz Napoles, Pablo, "Desequilibrio externo y política económica en los setentas", Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana op.cit., pp.534-573.

Sandoval Lara, Miguel y Zepeda, Pedro José, México: necesidades y obstáculos de la planeación del desarrollo, manuscrito, (s/f), México.

Scott, Robert E., "Budget making in Mexico", Inter American Economic Affairs, 9:2, 3-20, 1955.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Egresos, Contaduría de la Federación, México, 1970 a 1975.

Secretaría de Industria y Comercio, Compendio Estadístico, Dirección General de Estadística, México, 1948 a 1963.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, subsecretaría de control presupuestal y contabilidad, México, 1976 a 1980.

-----, Presupuesto de Egresos de la Federación, Tomo II, Legislativo, subsecretaría de control presupuestal y contabilidad, México, 1976.

-----, El ABC de las Cuentas Nacionales, México, 1982.

-----, Información sobre gasto público 1970-1980, INEGI, México, 1983.

-----, El ingreso y el gasto público en México, INEGI, México, 1985.

-----, X Censo general de población y vivienda 1980, Resumen, INEGI, México, 1984.

-----, Antología de la Planeación en México 1917-1985, 19 tomos, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

Secretaría de la Presidencia, 50 años de Revolución Mexicana en cifras, SP, México, 1963.

- Simpson, Eyler N., "El ejido única salida para México", Problemas agrarios e industriales de México, Vol. IV, No. 4, México, 1962.
- Skidmore, Thomas H., Smith, Peter H., "Notes on quantitative history expenditure and social change since 1910", Latin American Research Review, 5:, 71-85, 1970.
- Solis, Leopoldo, La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI, México, 1970.
- Tello, Carlos, La política económica en México: 1970-1976, Siglo XXI, México, 1979.
- _____, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI, México, 1984.
- Tobin, James, "How to think about the deficit", The New York Review of Books, Vol. XXXIII, No. 14, septiembre 25, 1986.
- Triffin, Robert, "Para rectificar el escándalo monetario mundial" Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 37, No. 3, México, marzo 1987.
- Velasco, Ciro, "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", Desarrollo y crisis de la economía mexicana, op. cit., pp.45-64
- Villagordoa Lozano, José Manuel, "Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México", SNP, Aspectos jurídicos de la planeación en México, Porrúa, México, 1981.
- Wanat, John, Introduction to Budgeting, Duxbury Press, Massachusetts, 1978.
- Whitehead, Laurence, "Gasto público, control fiscal y carácter del Estado mexicano", México una economía en transición. Política monetaria y política fiscal, Vol. I, Limusa, México, 1984.
- Wildavsky, Aaron, The politics of the budgetary process, University of California, Berkeley, 1974.
- Wilkie, James, La revolución mexicana 1910-1970: gasto federal y cambio social, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México", Varios, Bases para la planeación económica y social de México, Siglo XXI, México, 1966.