

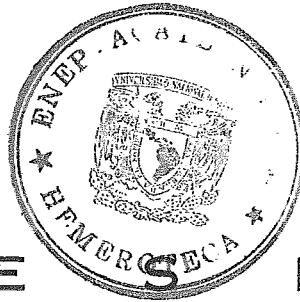


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

ANALISIS JURIDICO DE LA
PRESUPUESTACION EN MEXICO



T E S I S

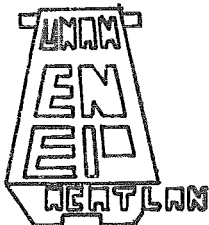
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
LEONARDO PEREZ MARTINEZ

M-0028565

Acatlán, Méx.

1984





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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Dedico esta tesis:

A aquellos seres sin los cuales no hubiese sido posible la realización del presente trabajo, a quienes debo todo lo que soy y lo que seré. Gracias, por su comprensión, cariño y amistad.

A mis hermanos quienes me han apoyado en todo momento.

A todos mis maestros que con te^zón y paciencia me enseñaron - desde la primera letra, y en especial a la Licencia Patricia - Martínez C. por sus valiosas aportaciones.

A todos mis compañeros y amigos.

I N D I C E

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE PRESUPUESTO.

1)	Noción de Presupuesto	1
2)	Evolución del Presupuesto	7
3)	Antecedentes legislativos del Presupuesto en México. .	11

C A P I T U L O II

ECONOMIA Y PRESUPUESTO.

1)	Liberalismo económico y presupuesto	20
2)	El presupuesto dentro de una economía centralmente - administrada	25
3)	El presupuesto dentro de una economía mixta	28
4)	El presupuesto en México	31
4.1)	Naturaleza jurídica	32
4.2)	Principios presupuestarios	33

C A P I T U L O III

PROBLEMATICA DE LA PRESUPUESTACION.

1)	Bases constitucionales del presupuesto	38
2)	Programación y planificación	41
3)	La Reforma Administrativa	47
3.1)	Marco normativo de la reforma administrativa	52
4)	El presupuesto por programas	61

M-0028565

C A P I T U L O I V

EL PROCESO PRESUPUESTAL.

1)	Preparación y aprobación del Presupuesto de Egresos .	75
1.1)	Preparación del proyecto del Presupuesto de Egresos .	76
1.2)	Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos	82
2)	Ejecución del Presupuesto de Egresos	84
3)	Control del Presupuesto	94
3.1)	Control administrativo	94
3.2)	Control legislativo	101
	C o n c l u s i o n e s	108

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

Es común escuchar en el lenguaje coloquial la palabra - Presupuesto, aun mas cualquiera de nosotros en algún momento de nuestra vida hemos empleado esta palabra. Pero ¿Qué es lo que significa? ¿Cómo se utiliza dentro de la Administración - Pública? y ¿De qué manera nos afecta?

Una de las preocupaciones del presente trabajo ha sido - la de dar respuesta a estas interrogantes, conciente de que - tal vez en el intento se caiga en imprecisiones, producto de lo amplio que pueden ser las contestaciones.

Antaño y aún en nuestros tiempos la idea que se tiene - del Presupuesto, no entraña su real significado, tal vez por la duda que el pueblo tiene sobre el buen manejo de sus con - tribuciones. Así por ejemplo se escuchan metáforas como la - que Víctor Hugo hizo alguna vez, en el sentido de que el "Pre - supuesto es enorme monstruo, admirable pescado, al cual de to - das partes se arroja el anzuelo". ¿Será que el anzuelo impli - ca a todos aquellos funcionarios, que de alguna forma tienen - injerencia con el presupuesto y buscan la forma de ver que - pescan?.

Por su parte Barthelemy dice que "el presupuesto anual, - es una sanguijuela que de antiguo chupa sudor del pueblo.

Así como estas metáforas podríamos encontrar otras pero no es el fin del presente trabajo, además de que resultaría demasiado subjetivo hacer un análisis de frases como esta.

Es menester dejar en claro que se tratarán, además aspectos que giran en torno a lo que se ha dado en llamar "La Reforma administrativa" y de la implantación de modernos sistemas presupuestarios.

Espero que éste trabajo contribuya de alguna forma, a tener una idea clara de lo que es el presupuesto público, y si no resulta demasiado ambicioso, a la realización de un México mas grande.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE PRESUPUESTO

1. NOCION DE PRESUPUESTO

En el presente capítulo se pretende dar un esbozo que, de manera general, defina la idea de lo que se entiende comúnmente por Presupuesto, pero sin alejarse del ámbito de la administración Pública. Si consideramos que el sentido del vocablo presupuesto se obtiene de la descomposición de éste en sus probables raíces, notaríamos que se encuentra constituido por dos, pre y supuesto; y la primera, preposición que se utiliza para indicar "antes de", y supuesto, que puede entenderse como una afirmación que indique certeza, "Por supuesto", esto da como resultado un concepto que sugiere tomar en cuenta o considerar cierta o real una situación. En realidad este análisis no coincide con el objetivo de nuestro estudio, pues no aporta elementos que le sirvan de base, por lo que se hace necesario recurrir a otros medios que sean mas afines a nuestro objetivo. Por su parte Vázquez Arroyo dice: "El origen de la palabra presupuesto proviene del francés bougette o bolsa, fué en su origen sinónimo de control de gastos" ⁽¹⁾, en sentido amplio, sin

(1) VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, México, 4a. Edición, Ed. UNAM - 1982. p. 13.

embargo, puede entenderse como la estimación de ingresos y -
previsión de gastos. De esta consideración resultaría ser una
actividad que es llevada a cabo en forma cotidiana y que aún
sin darnos cuenta la realizamos.

A manera de ejemplo podríamos citar el que se da en el -
seno del hogar de una típica familia, en la cual se perciben-
ingresos producto del trabajo del padre, la madre o de quien-
realice aportaciones económicas en forma regular para su sos-
tenimiento, estos ingresos se destinan al pago de servicios -
públicos, alimentos, útiles escolares y en general las erogaciones
necesarias para el mantenimiento del hogar y la forma-
ción y educación de los hijos. Pero si los egresos ya mencio-
nados se realizaran con la misma ligereza como con la que -
los enunciamos resultaría difícil hacerlos, ya que si se per-
cibe una cantidad fija en un determinado intervalo de tiempo,
ésta debe adecuarse a la satisfacción de necesidades que pu-
dieran surgir durante este tiempo, además de que los gastos -
nunca podrán exceder de los ingresos mensuales, de lo contra-
rio no sería posible cubrir dichos gastos. Para que los egre-
sos no excedan de los ingresos que se perciben es necesario -
que se haga una previsión de gastos, así como una estimación de ingresos.

Análogamente el Estado para satisfacer las necesidades -
primordiales de la ciudadanía y como parte integrante de una-

gran familia (la nación), requiere de un mecanismo apropiado para lograr los fines que se propone, a éste se le ha dado la denominación de Presupuesto Público.

Para poder estudiar al Presupuesto Público es necesario tener una concepción mas clara de lo que en realidad significa, así como conocer su alcance. Por otro lado dar una definición precisa de Presupuesto Público resulta una tarea delicada, - pues existen diversas definiciones, a las cuales se debe realizar un sistemático estudio para inquirir su esencia. De éste modo a continuación se estudiarán algunas definiciones.

"Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado y otras corporaciones públicas que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado de tiempo, generalmente un año" (2). Como se puede observar la definición nos habla de un cálculo y balance previos - de ingresos y gastos del Estado, como una actividad tendiente a disponer en forma previa de lo conveniente para atender necesidades posteriores, la previsión de estas necesidades se - realiza con un año de anticipación.

(2) Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A., Tomo VIII, Editorial Hispanoamericana, México, 1953, p. 774.

"Presupuesto denota los ingresos y los gastos, para un período de tiempo determinado, de una corporación, un organismo público o un Estado" (3). De ésta misma forma el Dictionnaire de "Economie Politique", dice: "Presupuesto es la cuenta oficial de los ingresos y gastos públicos" (4). Considerar al Presupuesto como una simple relación de ingresos y gastos para un período de tiempo es muy limitativo, pues, olvidamos la función previsor, que constituye un eslabón importante, sin el cual no se podría dar la relación entre ingresos y gastos.

Para Juan Bautista Say el Presupuesto es el "balance de las necesidades y los recursos del Estado.

Paul Leroy Beaulieu nos dice en su "Traite de la Science des Finances" que: "Un Presupuesto es un estado en que se preveen los ingresos y los gastos durante un determinado período, es un cuadro que evalúa y compara los gastos que deben satis-

(3) Pequeño Larousse Ilustrado , Editorial Larousse, París, 1964, p. 836.

(4) CASTILLO, JUAN, Los Presupuestos , Tip. y Lit. "La Europea", México, p. 16

(5) Ibidem. p. 16.

facerse y los ingresos que han de percibirse". (6)

Las anteriores definiciones presentan el inconveniente de que consideran al presupuesto como una cuenta oficial de ingresos por parte del gobierno, de tal forma que la versatili-
dad que puede darse a la adopción y uso del presupuesto como mecanismo para lograr ciertos fines se ve limitada a un simple proyecto de presupuesto, ya que prever ingresos y estimar necesidades resultaría ser herramienta útil, que puede evaluar los recursos con que se cuenta para cubrir las metas que se han fijado en base a necesidades ya evaluadas.

Por su parte Andres Serra Rojas dice que: "El Presupuesto en sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de los cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos" (7).

Ciertamente existen lazos que crean algún vínculo entre las definiciones antes citadas, pues todas de una u otra forma expresan la idea de "gastos", mismos que han de ser calculados en forma anticipada; de "ingresos", los cuales se desti

(6) CASTILLO, JUAN, op. cit. p. 16

(7) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo, tomo II Ed. Porrúa, México, 1982, p. 22.

nan a la satisfacción de necesidades que originan los gastos antes mencionados y que por tanto deben estimarse en relación a las necesidades públicas. Además agrega otro elemento al decir que tales ingresos provienen de los particulares y de sus propios recursos.

Pero las nuevas tendencias se inclinan en considerar al Presupuesto como algo más que una relación de ingresos y gastos y le dan una categoría especial, al considerarlo como un instrumento que sirva para "coordinar" los planes económicos dentro de un corto plazo.

2. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO.

El origen del Presupuesto Público es objeto de polémicas -
diversas ya que no existen datos concretos que nos indiquen -
su génesis, por ejemplo:

"Se dice que el Derecho Presupuestal surge en Inglaterra -
en el Siglo XV, pues desde 1688, época en que Guillermo de -
Orange subió al trono, se establece definitivamente el siste-
ma de presupuesto" (8).

Stourm dice que mucho antes de ésta época ya existía en -
práctica el principio de que "todo impuesto debe estar autori-
zado por el pueblo". (9)

Para Herschel el primer antecedente de Presupuesto se en-
cuentra en el pronóstico de la evolución económica que sufría
Inglaterra, mismo que fuera realizado por Keynes". (10)

(8) CASTILLO, JUAN, op. cit. p. 7.

(9) Ibidem.

(10) HERSHEL, FEDERICO JULIO, Introducción a la Redicción -
Económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 268.

De la misma forma podemos encontrar quien dice que el Presupuesto "fué en su origen sinónimo de control de gastos, cuando al final del Siglo XVIII, el Ministro de Finanzas de Inglaterra hacía la apertura del presupuesto, como entonces se decía y que en realidad sometía a consideración del parlamento sus planes de gastos con fines de adopción y control".-

(11)

No puede considerarse que el Presupuesto que hoy en día conocemos, haya tenido las mismas características que cuando surgió por vez primera, sino que es producto de una evolución y mejoramiento constantes, razón por la que cuando se dice que su origen fué en tal o cual época, realmente todos sus antecedentes son hechos que aún cuando no puede llegar a tomarse como técnicas presupuestarias, son como aquella semilla que no pasa de ser simple semilla, pero que con el transcurso del tiempo y bajo las condiciones propicias dan por resultado una esplendorosa flor con características físicas distintas a aquella que a simple vista resulta ser una insignificante semilla, pero que indudablemente es el fruto de la madurez de ésta última.

Lo cierto es que conforme los conceptos ideológicos de los

(11) VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO, op. cit. p. 13.

pueblos van evolucionando y cambiando, simultáneamente el papel del Presupuesto Gubernamental observa cambios acordes a la evolución de los primeros, de tal forma que antaño el presupuesto se consideraba como instrumento de control de poder legislativo sobre las operaciones del ejecutivo, esto como consecuencia de la idea que imperaba en considerar que el Estado debía de tener como únicas funciones la prestación de algunos servicios públicos como sería la seguridad pública, misma que tenía como fin el mantenimiento de confianza para que los particulares puedan desarrollar sus actividades bajo las mejores condiciones. Esta idea es resultado del principio de que los individuos podían garantizar al máximo sus intereses individuales con la mínima intervención del Estado en la actividad económica.

Es en el presente siglo cuando se comienza a observar, como consecuencia de la depresión económica mundial, un viraje en los criterios para entonces en boga. Se puso de manifiesto la idea de reconsiderar el mecanismo automático de mercado, dado que ya era insuficiente para mantener el progreso acompañado de una estabilidad económica. Surge entonces un pensamiento distinto, en el cual el Estado debía realizar funciones rectoras de la actividad económica, con el fin de conseguir que los recursos se aprovechen y combinen mejor, de esta manera alcanzar metas económicas y sociales que la iniciativa de los particulares no puede.

Bajo éstas circunstancias el papel que desempeña el presupuesto pasó a ser de un simple instrumento de control de funciones, a un acto que puede además preveer gastos, estimar ingresos y aún mas, puede utilizarse como herramienta de asignación de recursos en el corto plazo.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PRESUPUESTO EN MEXICO.

Cuando México asomaba al mundo por vez primera como nación Independiente y Soberana, el país sostenía cruenta lucha para normalizar su vida económica, política y social, de tal forma que hubieron numerosos intentos legislativos que regularon o que intentaron regular cuestiones relativas a las contribuciones y a los fines a los que se destinaban éstas.

Así tenemos que la historia de las finanzas públicas del México independiente arranca a partir de la Constitución de 1824, pues anteriormente y después de decretada la independencia se mantuvieron vigentes las disposiciones legales que regían en el México Colonial. En el artículo 50 fracción VIII, del mencionado ordenamiento legal se "enumeran las facultades que tiene el Congreso de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos y tomar anualmente cuentas de gobierno". (12) Además y complementaria mente el 16 de noviembre de 1824, se expide el decreto para el arreglo de la administración pública, que en su artículo 24 previno la creación de la Contaduría Mayor, para el examen y glosa de cuentas que anualmente presentara el Secretario de

(12) CASTILLO, JUAN, op. cit. p. 9

Hacienda. Por otra parte el artículo 13 previno la "forma en que debían de presentarse los presupuestos y la Cuenta General de Departamento de Cuenta y Razón de la Secretaría de Hacienda". (13)

El 9 y el 10 de mayo de 1826 se expiden dos nuevos reglamentos que junto con el decreto de 16 de noviembre de 1824 constituyen la base de la organización hacendaria y la contabilidad pública del siglo pasado.

Es dentro de estos ordenamientos jurídicos donde se encundra por primera vez la concentración de la administración de finanzas públicas en un Ministerio de Hacienda, dado que en el gobierno virreinal estas funciones se hallaban dispersas en tesorerías, direcciones y otros organismos que tenían el mismo fin, por lo que se crea el Departamento de Cuenta y Razón, encargado de formular los presupuestos y la cuenta general de ingresos y egresos destinados al Congreso. Pero desafortunadamente éste sistema tiene una vida muy corta pues en los años de 1930 y 1931 se expiden varios decretos que se proponen el restablecimiento de los mecanismos bajo los que operaban las instituciones coloniales.

(13) Idem.

El 29 de diciembre de 1836, el poder legislativo emitió una nueva ley, que estableció en su artículo 14 que "El Congreso tuviera dos períodos de sesiones cada año, mismos que comensarían el 10 de Enero y el 10. de Julio, debiendo durar el primero tres meses y el segundo todo el tiempo que requiriera el objeto exclusivo a que se destinó y que fué el exámen y aprobación del Presupuesto del año siguiente y de la cuenta del Ministerio de Hacienda del penúltimo año". (14)

Dado que este es un período de lucha civil entre conservadores y liberales existe gran inestabilidad política, por lo que las leyes y los reglamentos que se expedían tenían el grave problema de que en algunos casos ni siquiera llegaron a ser aplicados y en el mejor de ellos su período de vigencia era corto, pues no tardaban en emitirse nuevas leyes que extinguían la vigencia de las anteriores. Es así que el 13 de Junio de 1843 se sancionó una nueva Constitución de carácter centralista, la que se conoció con el nombre de "Bases de la Organización Política de la República Mexicana". Vendría posteriormente la intervención francesa, para que, después de soportar agresiones externas e inestabilidad interna triunfe el gobierno de Juárez y con él se creara una nueva legislación -

(14) CASTILLO, JUAN, op. cit. p. 11.

(1867), la cual restituye los principios establecidos en la legislación de 1824 - 1826, además establece la contabilidad ministerial en materia de erogaciones, por otra parte, la ley juarista conserva dentro de la Tesorería General las funciones de manejo de fondos y contabilidad pública.

Es durante los gobiernos del general Porfirio Díaz, (1881 1910), cuando se observan nuevos cambios en la política financiera del país, de tal razón el 30 de mayo y el 29 de junio de 1881, se emitieron dos nuevos decretos que reestablecen los principios que anteriormente había puesto en vigor - la legislación de 1824 - 1826. Esta dividía a la Tesorería - en cinco funciones: "La primera correspondía a la recaudación, en segundo término se encontraba la de pagos civiles, la tercera era la de pagos militares, la cuarta de glosa y - la quinta de crédito público. En cuanto a la contabilidad, - que se lleva por partida doble, se introduce la realización de glosa preventiva de las cuentas y un sistema de póliza"⁽¹⁵⁾

"El 29 de mayo de 1896 y el 6 de junio de 1904 se emitieron dos nuevos decretos que restituyen a la Contaduría Mayor

(15)

Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 7 "Cuenta - de la Hacienda Pública Federal".

de Hacienda ciertas facultades, como son la de revisar y glosar las cuentas del erario federal, rendir informe respectivo a la Comisión de Presupuestos, proponer al ministerio de Hacienda modificaciones, espedir finiquitos y consignar a los responsables de irregularidades o faltas". (16)

Cuando está por finalizar el período gubernamental de Díaz, (1910), se emite un decreto que reorganiza a la Tesorería y crea la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Al estallar el movimiento armado revolucionario, las finanzas públicas y con ellas el sistema tributario se ven interrumpidas aún cuando la vigencia de las leyes que se emitieron durante el Porfiriato no se interrumpe. Es hasta el 25 de Diciembre bajo la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado que se crea el Departamento Autónomo de Contraloría (órgano adscrito directamente al Presidente de la República). Reflejándose con esto cambios en el sistema financiero gubernamental, pues entre las funciones que correspondían a éste Departamento estaban las de hacer las glosas de cuentas de oficinas y personas que manejan fondos y bienes de la Nación, fiscalizar lo concerniente a la deuda pública, además de hacer el estudio de la organización interna, procedimientos y gastos de la Secretaría de Estado y demás dependencias del

(16) Idem.

Gobierno, ésto con el fin de lograr que la prestación de servicios fuera más eficiente pero con economía en los gastos.

Por lo que a manejo del presupuesto de egresos se refiere éste se clasificaba por las diversas dependencias administrativas, incluyendo además al Poder Judicial y al Legislativo. Cada una de estas dependencias contaba con una relación de renglones de gastos, los cuales se encontraban enteramente desconectados de las relaciones de otras unidades administrativas, lo que no permitía evaluar los avances o tropiezos obtenidos durante una gestión de gobierno.

"El 28 de Mayo de 1928 se emite la "Ley Orgánica del Presupuesto", que adopta una nueva clasificación que dividía los gastos del Gobierno Federal en:

- I. Gastos.
- II. Elaboraciones.
- III. Construcciones.
- IV. Admisiones.
- V. Inversiones.
- VI. Cancelaciones de Pasivo". (17)

(17) La obra de la Revolución Mexicana, la Hacienda Pública de México, Direcciones Generales de Estudios Hacendarios, México, p. 9.

En 1928 se crea el Reglamento para la Ejecución del Presupuesto General de Egresos, que establece las modalidades y ca racterísticas que deben contener las erogaciones gubernamentales que se incluirán dentro del presupuesto.

En 1935 el año en que habiendo la Nación sorteado obstáculos diversos, cuando con la formación de la Contaduría de la Federación se inicia la etapa de mayor estabilidad y desarrollo dentro de las Finanzas Gubernamentales, pues durante el régimen de Gobierno del General Lázaro Cárdenas se expide la legislación que regirá casi íntegra hasta 1977, año en el cual como consecuencia de la Reforma Administrativa se demandan cambios sustanciales. En efecto la legislación expedida en el período de Cárdenas, Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de 30 de Diciembre de 1935, deroga el título tercero de la Ley Orgánica de la Tesorería, que junto con la Ley que crea la Dirección de Inspección Fiscal, resta a la Tesorería las funciones de inspección, además se sien tan las bases para el ejercicio del presupuesto hasta 1977.

Por otra parte el 31 de diciembre de 1936 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, órgano que como veremos en el capítulo cuarto del presente trabajo es muy importante para el estudio de nuestro tema.

Con el fin de lograr una mayor eficiencia en los sistemas de evaluación y medición de resultados del Gasto Público, objetivos éstos de la Reforma Administrativa, se promulgan entre otras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Deuda Pública, además de la Ley Orgánica de - la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, - también nace la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPITULO II
ECONOMIA Y PRESUPUESTO

La Historia ha demostrado que la economía, es un factor in dispensable de desarrollo social, por consecuencia son las Le yes Económicas las que, como nos lo dicen, L.A. KIDISHEV y - G.M. SOROKIN, "Expresan aspectos esenciales de cada uno de - los modos de producción, del intercambio y de la distribución de los bienes materiales en las diferentes etapas del desarro llo de la sociedad". (1) Atendiendo a este principio encontra mos que en la actualidad existen básicamente dos sistemas eco nómicos, que tienen como elemento de distinción, lo que cada uno concidera el tipo ideal de propiedad, una se inspira en - la propiedad privada de los medios de producción. La otra se rige por la propiedad social.

El papel que juega el Presupuesto dentro de cada sistema, - y aún más dentro de cada Nación puede ser diverso, motivo por el cual su importancia es mayor o menor, dependiendo en gran medida de los principios económicos, políticos y sociales que rigen en el momento; ejemplo de ello es la fuerza que tiene - el Presupuesto, para incursionar en aspectos económicos, es -

(1) KADISHEU, B.A Y SOROKIN G.M. Leyes económicas y planifi-
cación socialista, ed. "Grijalbo" México, 1970 p. 9.

BIBLIOTECA Y DOCUMENTOS

precaria en los países que estiman que la intervención del Estado en la economía Nacional debe ser la mínima indispensable, en cambio, los que tienen la convicción de que la intervención del Estado es necesaria para regular aspectos económicos, o para orientar la producción de ciertos bienes en un sentido social, otorgan al presupuesto una importancia notable, pues resulta ser éste un medio eficaz para coordinar la vida económica, además de orientar el desarrollo armónico de la sociedad.

2.1 EL LIBERALISMO ECONOMICO Y EL PRESUPUESTO.

Conforme se van reemplazando las condiciones feudales en el mundo, se inicia el proceso de formación de una Escuela Económica que ha sido muy discutida; En Francia se identifica con la frase "Laissez Faire", la cual puede interpretarse como "dejar hacer", esta expresión refleja una idea de libertad, por lo que se le ha denominado "Liberalismo Económico".

Dentro de la ciencia económica este concepto tiene una característica muy singular, pues por una parte dice que se deje a los particulares manejar sus empresas de la manera más independiente posible, de tal modo que sus intereses no se vean perjudicados y así, al satisfacer sus necesidades, se satisfacen en forma indirecta las de tipo colectivo, en consecuencia se inspira en el principio de propiedad privada de

los medios de producción.

Por otro lado manifiesta que la economía se encuentra re-gida por una "mano invisible" que regula las imperfecciones - que emergen de la actividad de los particulares, además de es-tablecer mecanismos tendientes a evitar los desequilibrios - económicos que derivan del manejo que los particulares hacen de sus empresas.

En este sentido Engels hace fuerte crítica cuando escribe - "Las leyes de sus propios actos sociales que hasta ahora se - oponían a las personas como leyes de la naturaleza, extrañas - y que imperaban sobre aquellas, serán utilizadas por los hom- bres con pleno conocimiento de causa y, por tanto estarán so- metidas a su dominio. La agrupación de las personas en la so- ciedad, que hasta ahora se oponían a aquellas como impuesta - desde arriba por la naturaleza y la historia, se convierte - ahora en un asunto propio de libre elección. Y es sólo a par- tir de éste momento cuando los hombres comienzan, con plena - conciencia de sus actos, a crear por sí mismos su propia his- toria; sólo a partir de este instante, las motivaciones socia- les que los individuos ponen en movimiento producirán en gra- do predominante y cada vez mayor, aquellas consecuencias que- desean obtener.

Este es el salto de la humanidad del reino de la necesidad

al reino de la libertad". (2)

La actividad económica de la libre empresa está regida por:

- La Ley de la Oferta y Demanda.- que establece que el "precio varía en razón directa de la demanda y en razón inversa de la oferta".

- La ley del interés personal.- la cual sostiene que el individuo por naturaleza busca el bien y la riqueza y huye del mal o del esfuerzo.

- La ley de la Renta.- la que se explica con lo señalado por Ricardo en el sentido de que en tierras menos fértiles el precio es mayor que el de las más fértiles.

- Ley de la Libre competencia.- Dice que no hay alguien más adecuado que el mismo individuo para decidir sobre sus intereses.

La lógica de la escuela liberal estriba básicamente en una eficiente organización de la empresa individual, ya que la llave del éxito es el fruto obtenido de la misma.

(2) CARLOS MARX Y F. ENGELS, obras tomo 20, citado por KADI - SHEV, L.A. Y SOROKIN, G.M. op. cit. pps. 13 y 14.

Se dice que algunas ventajas de la economía liberal son -
que:

a) El consumidor tiene libertad de gastar sus ingresos co
mo crea mejor.

b) El empresario invierte en lo que le ofrece mayor rendi
miento.

c) El trabajador labora donde puede obtener rendimiento -
más elevado por sus ingresos.

En lo concerniente a las funciones del Estado, éstas son -
básicamente las de un vigilante, el cual se encarga principal
mente de mantener una atmósfera de seguridad y justicia, que-
confiere a la empresa particular las condiciones propicias --
para que ésta obtenga mayores utilidades, restringiéndole en
todo momento la posibilidad de incurrir en el campo de la eco
nomía como parte de ésta.

Por consecuencia si la intervención del Estado en la acti-
vidad económica es la de un espectador y en el mejor de los -
casos la de un vigilante, los instrumentos con los que cuenta
para contribuir a que las necesidades económicas de la Nación
se cubran con la mayor eficacia, son técnicamente pobres, ca-
lificativo éste del que no está exento el presupuesto.

La importancia del Presupuesto Público en una economía Liberal es tristemente gris, ya que la casi nula intervención del Estado en la vida económica de la Nación, lo convierte en una relación que prevé los ingresos necesarios para llevar a cabo erogaciones requeridas por el Estado para el cumplimiento de sus funciones.

2.2 EL PRESUPUESTO DENTRO DE UNA ECONOMIA CENTRALMENTE ADMINISTRADA.

Contra poniéndose al Liberalismo Económico han surgido nuevas teorías, una de las cuales estima que el Estado tiene capacidad para desenvolverse con eficacia en diversos ámbitos, - cosa que lo lleva a ser algo más que un guardián del orden. - De tal razón que su ingerencia en la economía nacional es una actividad que ocupa un renglón de primer orden dentro de sus funciones.

Es característico que el Estado posea los medios materia - les de producción, con el fin de dirigir y ordenar la política económica que ha de seguirse, teniendo siempre como directriz el bienestar y el desarrollo sociales.

Para obtener, hasta donde sea posible, un crecimiento equi librado, el Estado utiliza como base un plan que abarca y - coordina todas las actividades previamente establecidos en la política económica trazada por el Estado.

La planeación tiene como finalidades primordiales, en primer término asegurar el uso equilibrado de los medios de pro ducción existentes, garantizando la distribución de los recur - sos productivos entre los diferntes sectores de la economía.

Además determina la tasa ideal a la que debe crecer la economía. Otra tarea es asegurar la coordinación efectiva de la explotación y el uso de los recursos del país.

Es requisito indispensable que cada decisión de la administración central sea tomada con conocimiento de todas las otras decisiones, ya que estas emanan de un mismo patrón, que las entreteje entre sí.

El presupuesto es utilizado como instrumento de redistribución del ingreso, pero esta debe responder a objetivos múltiples que son establecidos por un plan económico previamente delineado, por ejemplo: Si se tiene la necesidad de acelerar el desarrollo de ciertas ramas de la producción se establece en el presupuesto una asignación mayor de recursos, a fin de que cuente con los medios necesarios para su desarrollo, o en el caso de servicios no productivos como la educación, los servicios médicos, etc. se financian por transferencia de una fracción de ingresos nacional que se obtiene de las actividades productivas.

Como un dato que demuestra la importancia del Presupuesto en una economía centralmente administrada diremos que "hasta 1967, el Presupuesto estatal financiaba más del 54% de los gastos de la economía nacional" (3). Además de la existen

(3) MARCZEWSKI, JEAN, Crisis de la Planificación Socialista, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 203.

cia de gastos que se destinan a la conservación y mantenimiento de servicios sociales y culturales, a la Defensa Nacional y otros.

Pero la importancia del Presupuesto como financiador de la economía en los países que tienen una administración de tipo centralista, está en función del carácter mas o menos "centralizado" del financiamiento de sus inversiones. Por ende en países como Alemania Oriental y Polonia, que encuentran en los bancos y las empresas la mayor parte de sus inversiones es de menor trascendencia. "Cualquiera que sea su importancia relativa en los países socialistas, el presupuesto de Estado no controla más que los flujos monetarios redistribuidos por los administradores públicos" (4)

(4)

MARCZEWSKI, JEAN, op. cit. pp. 203 - 204.

2.3 EL PRESUPUESTO DENTRO DE UNA ECONOMIA MIXTA.

Actualmente se han impuesto dos escuelas económicas, una, - que ya hemos visto, estima que la economía de una Nación de - be ser dirigida y administrada por un gobierno central; la - otra, la economía mixta, toma algunos elementos de la libre - empresa y de la economía centralmente administrada, ya que - aún cuando existen empresas de tipo particular que tienen li - bertad de invertir y producir lo que más les convenga, el Esta - do se reserva algunas facultades de tipo económico.

La economía mixta es producto de la evolución de la "li - bre empresa", puesto que después de la segunda guerra mundial sobrevino una fuerte depresión económica producto ésta del - conflicto, que inspiró un cambio dentro del marco de la admi - nistración pública, pues si anteriormente se decía que una - nación tendría mejores condiciones económicas si era guiada - por la libertad que a los particulares se daba para manejar - sus empresas como mejor les conviniera, después ésta idea cam - bia parcialmente, pues se observó que ante una crisis o el ad - venimiento de alguna, la producción y el comercio disminuyen - notablemente, ya sea por el miedo a perder lo que se tiene o - por falta de medios para llevar a cabo grandes empresas. Por - consiguiente se concibe la idea de que alguien debe hacer - frente a esta clase de situaciones, pero este alguien debe po - ser los medios suficientes para tal fin, no debe temer a su-

frir pérdidas o dejar de ganar, por consiguiente sus metas no son en ningún momento lucrativas, además tiene que realizar - las obras de tipo social que la iniciativa privada no ejecuta y, por último, establecer y mantener una atmósfera de confianza y seguridad, éste alguien resultó ser el Estado.

Hoy día la mayor parte de países modernos del sistema capitalista se organizan dentro de lo que se llama economía mixta, la cual ha tenido que ceder facultades económicas al Estado, - de tal forma que actualmente su participación financiera es - muy superior a la que tenía en la época de la postguerra, sin contar que en algunos casos es el quien dirige la economía nacional, ésto, claro está, sin obstaculizar el desarrollo de la iniciativa privada.

El Estado moderno encuentra entre sus principales funciones las siguientes: crear y mantener una infraestructura adecuada al desarrollo económico de la nación, realizar constantemente campañas de salud pública, es el encargado en ciertos casos de impartir educación al pueblo, de la seguridad social y por si fuera poco de la administración de justicia.

Para cubrir este vasto campo de acción el Estado se tiene que valer de medios que le faciliten su trabajo, por lo que éstos requieren ser lo más eficientes posible. Por tanto siempre están cambiando para adaptarse a las condiciones en el -

momento existentes, evitando lo más posible de rodearse de -
instrumentos anacrónicos.

Es ya una idea muy generalizada, no solo dentro de una eco
nomía mixta sino también de la centralmente administrada, la-
de implantar planes de acción que sirvan de estrategias de -
desarrollo ordenadas. Dentro de estos planes el Presupuesto -
tiene, en algunos casos, a servir de instrumento que es uti-
lizado para llevar a cabo los planes de acción inmediata, por
tanto su contenido además de incluir el destino de los gas -
tos, establece la forma en que se realizarán estas erogacio -
nes.

2.4 EL PRESUPUESTO EN MEXICO.

4.1 IMPORTANCIA. México al igual que la mayor parte de las naciones de occidente vive dentro de un sistema económico con carácter mixto, en vista de que la libre empresa se encuentra bajo la regulación económica de instituciones públicas, por consiguiente, el Sector Público requiere, para conservar su hegemonía sobre la iniciativa privada, de una instrumentación que le permita adquirir recursos financieros necesarios para la realización de sus propósitos, además de un plan armónico de desarrollo que incluya a los sectores económico y social, ya que el dinamismo que el Estado imprime a sus tareas depende en gran medida de la estrategia de desarrollo impuesta por él mismo.

Dentro de las nuevas técnicas que el Estado moderno utiliza para realizar planes de desarrollo económico, se incluye una, en la cual el presupuesto resulta ser una herramienta útil para llevar a cabo planes a corto plazo, cosa que lo coloca en un nivel de importancia superior al que éste había tenido.

En México se plantea ya la necesidad de emplear esta técnica, de Presupuesto por Programas, para lo cual se están dando los primeros pasos. Es por esto que el Presupuesto ha sufrido drásticos cambios desde su forma de ser concebido hasta el mo

do en que se aplica, es decir, anteriormente sólo era un instrumento administrativo contable que tenfa como preocupación principal llevar un control de gastos sin importar el resultado obtenido al realizarse dichas erogaciones. Por el contrario actualmente se tratan de instituir, dentro del mismo presupuesto, los medios adecuados que lo conviertan de un instrumento de control de gastos en otro que además, evite malversación de fondos, duplicidad de funciones y que tenga la capacidad de ser empleado como plan financiero dentro del corto plazo. De lo anterior se desprende que se intenta hacer del Presupuesto un plan de acción expresado en términos financieros, que contenga todo un conjunto de decisiones determinantes para la consecución de propósitos delimitados previamente, así como un instrumento de control y coordinación que sirva como cuenta para efectos de administración financiera.

4.2 NATURALEZA JURIDICA. Respecto a la naturaleza jurídica del Presupuesto es conveniente señalar que éste tema ha sido muy debatido, pues al quererse señalar el tipo preferible de Presupuesto dentro de una Nación, las opiniones se dividen, ya que hay quien dice que el que es elaborado por una Comisión Especial del Poder Legislativo y se aprueba por el mismo es el indicado, por su parte, el Presupuesto Ejecutivo, o sea aquel que se prepara por el Poder Ejecutivo y se presenta al Poder Legislativo para su aprobación y transfor-

mación en Ley, es la otra opción, y la más generalizada dado que el Poder Ejecutivo es el que traza la política económica que se ha de seguir, y si el Presupuesto puede ser utilizado como plan financiero a corto plazo, debe ajustarse a los planes a largo y mediano plazos, de tal modo que quien elabore el Presupuesto estará al tanto de los planes y metas fijados dentro de un plazo mayor. El caso de nuestro país se ubica dentro de la segunda opción aún cuando son recientes los intentos de utilizarlo como parte integrante de los planes financieros a largo y mediano plazos.

4.2' PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS. El Presupuesto se rige por diversas reglas o principios mismos que a continuación estudiaremos:

a) PRINCIPIO DE PROGRAMACION. Para Gonzalo Martner en este principio " el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas. El Presupuesto al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación." (5)

(5) MARTNER, GONZALO, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo Veintiuno, 12a. ed. México, 1981. p. 36

b) PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. Al respecto existen diversas teorías, entre las cuales se encuentran las siguientes:

b₁) Teoría Clásica.- Que sostiene que el presupuesto no debe tener déficit ni superávit, sin embargo no niega el hecho de que es siempre preferible recurrir en forma limitada al gasto público para casos excepcionales.

b₂) Teoría Moderna.- Esta sostiene que "el empréstito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario", (6) ya que resulta menos benéfico tener equilibrio presupuestario con desequilibrio económico, que equilibrio económico con desequilibrio presupuestario. Pero esto no implica que no acepte el equilibrio del presupuesto, sino que ésta regla (el equilibrio presupuestario) tiene un margen de elasticidad y aún más es susceptible de excepciones.

En México se ha sustituido cada vez más la teoría clásica por la moderna, ya que según Manzanera Ortiz, "se adapta mejor a las funciones del Estado Moderno, que ya no es responsable únicamente de servicios públicos tradicionales" (7)

(6) VAZQUEZ ARRILLO, FRANCISCO, ob. cit. p.

(7) Idem. p.

además de que en casos de depresión el gobierno debe cont -
nuar satisfaciendo las necesidades sociales aún cuando sus -
ingresos disminuyan y sus gastos aumenten.

c) PRINCIPIO DE ANUALIDAD O PERIODICIDAD.- Este principio establece que la vigencia del presupuesto como programa o -
plan de trabajo tiene una vigencia determinada que puede ser de cinco, dos a un año. En México su duración es de un año -
por lo que ha sido denominado por los estudiosos del tema co -
mo "principio de anualidad". Al período de vida de cada pre-
supuesto se le denomina ejercicio financiero, año económico-
o año fiscal.

El artículo 74 F.IV Constitucional establece como "facul-
tad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir -
y aprobar ANUALMENTE el presupuesto de egresos de la federa-
ción". En éste precepto se establece claramente el principio
antes mencionado, y es refrendado por la Ley de Presupuesto-
Contabilidad y Gasto Público, que en su artículo establece -
que "El presupuesto de egresos de la federación será el que-
contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados du -
rante un período de un año a partir de enero..." Sin embargo
el artículo 30 del mencionado ordenamiento legal establece -
que "se pueden aprobar en casos excepcionales contratos cuya
ejecución trascienda el año del presupuesto en que se fir -
man".

d) PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.- Según las teorías modernas- éste principio exige que el presupuesto del gobierno se embarque dentro de un programa a largo plazo

Para Gabino Fraga consiste "en que todos los gastos públicos- deben ser considerados en el presupuesto." (8)

El artículo 126 Constitucional establece que "No podrá hacerse pago alguno que no esté contenido en el presupuesto o determinado en Ley posterior".

e) PRINCIPIO DE UNIDAD.- Este principio implica la existencia de un solo presupuesto y no varios.

Giuliani Fonrouge dice que "dicha unidad es exigible por su forma, que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas". (9)

Como excepción a este principio la Constitución establece en el Artículo 126 que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en Ley posterior".

(8) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo México, Ed. Porrúa Vigésima Segunda Edición, 1982, P. 230

(9) FONROUGE, GIBLIANI. Citado por Vazquez Arrollo Fco. Ob.- Cit. pp. 122.

f) PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- Establece que las autorizaciones presupuestarias deben detallar cada tipo de erogación.

g) PRINCIPIO DE NO AFECTACION DE RECURSOS.- Este principio implica que, como lo establece el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, "Solo mediante ley podrá destinarse una contribución o gasto público específico".

CAPITULO III

PROBLEMATICA DE LA PRESUPUESTACION

1. BASES CONSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO.

Un aspecto muy importante dentro de las actividades realizadas por el Estado, es que éstas deben encuadrarse dentro de un marco de legalidad absoluta, de tal razón que se hallan - regidas por diversos ordenamientos que las regulan para evi - tar posibles anomalías.

Dentro de un sistema jurídico existen preceptos con mayor, igual o menor jerarquía que otros, en este sentido García Maynez dice que cuando dos leyes están en un mismo rango sus relaciones son de coordinación, pero cuando el rango es diverso las relaciones son de supra o de subordinación.

Dado este orden las normas de mayor importancia jerárquica son las constitucionales, pues es la Constitución Federal la Ley Suprema, y así lo establece el artículo 133 de la misma - que a la letra dice:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de - la República; con aprobación del Senado serán la Ley Suprema-

de toda la Unión."

Como la Ley Suprema, la Constitución establece las normas básicas de organización del Estado, así como las funciones y relaciones que entre sí guardan sus órganos. Se incluyen aquí los principios bajo los cuales el Estado va a obtener los ingresos necesarios para su sostenimiento así como para cumplir con sus funciones, además de los que determinan la forma en que se realizarán las erogaciones del Gobierno Federal.

El artículo 73 fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instruye la obligación de realizar las erogaciones necesarias mediante el uso del Presupuesto, al establecer que "es facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

El artículo 74 del citado ordenamiento legal confirma la obligación de utilizar el Presupuesto como instrumento para llevar a cabo las erogaciones del estado, diciendo:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como para revisar la cuenta pública del año anterior.

En un análisis del anterior precepto observamos que la Ley establece diferencia entre lo que son los ingresos y lo que son los egresos, de tal modo que comúnmente se conoce como Ley de Ingresos a la que establece la forma en que se ha de llevar a cabo la recaudación de fondos que el Estado necesite, mientras que se le denomina Presupuesto, únicamente a la relación de gastos que se prevén para el próximo ejerci-cio fiscal. Con esto se desarticula aquel concepto dado al inicio del presente trabajo en el que se decía que Presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del Estado, sin embargo, aún cuando La Ley de Ingresos y el Presupuesto se elaboran en forma separada existe cierta relación entre ambos pues para aprobar el Presupuesto deben dis-cutirse con antelación las contribuciones necesarias para cubrirlo.

2. PROGRAMACION Y PLANIFICACION.

Al hablar de programación Gonzalo Martner dice que "es la acción de elaborar planes, programas y proyectos; la acción de fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades". (1)

2.1.1. PLANES.- Un plan puede definirse como "Un conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa para una actividad económica". (2)

La noción de plan consta de dos elementos:

- A) Un proyecto o fin a alcanzar.
- B) Disposiciones tomadas tendientes a la realización de ese fin.

Los planes económicos se clasifican en base a dos criterios; por su ámbito de acción y por su duración.

(1) MARTNER, GONZALO, citado por VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO-
ob. cit. pag. 43.

(2) BETTELHEIM, CHARLES, citado por VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO-
CO, ob. cit. pag. 43.

En el primer caso los planes se dividen en globales y en sectoriales. Los planes globales incluyen el exámen y la de terminación de metas de toda una nación. Los planes Sectoriales, en cambio, se refieren únicamente a actividades específi cas, que abarcan una porción de un todo o determinados sectores, por ejemplo: el sector industrial o sector agropecuario. En éste sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública-Federal, en su artículo 50 faculta al Presidente de la Repú - blica para "determinar agrupamientos de entidades de la ad - ministración paraestatal, por sectores definidos, a efecto - de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimien - to de las disposiciones legales aplicables, se realicen a - través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrati - vo que en cada caso designe como coordinador del sector co - rrespondiente".

Por lo que a su duración se refiere, los planes se clasifi - can en planes a largo, mediano y corto plazo. Los primeros de terminan el cumplimiento de metas en un término promedio de - 10 años.

Los planes de mediano plazo se caracterizan por tener un - promedio de vida inferior a los primeros y se utilizan como - instrumentos de realización de los planes a largo plazo, dan - doles continuidad y especificando las metas en ellos estable - cidas.

Los planes a corto plazo son los que se realizan a través del presupuesto por programas, reflejan el contenido de los planes a largo y mediano plazos. El presupuesto es, en consecuencia, el instrumento de consecución inmediata de los planes de largo y mediano plazos, pues representan programas que mediante la selección respectiva de alternativas de acción, van cubriendo con dinamismo y coherencia los planes económicos de mayor duración.

2.1.2. PROGRAMAS. La definición de programas de desarrollo económico dada por la Comisión Económica para América Latina es la de "un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelación y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas". (3)

Los programas del sector público de México pueden clasificarse, según Vazquez Arroyo, en programas de: operación, de inversión y de financiamiento.

"Los Programas de Operación son el instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos y metas cuantificables o no (en función de un resultado final), que se cumplirán a través de la integra -

(3) Comisión Económica para la América Latina; Problemas teóricos y prácticos del crecimiento, México, 1952, p. 8.

ción de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.

Los programas de inversión son el instrumento a través del cual se fijan metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

El Programa de Financiamiento es el instrumento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos e inversiones de los sectores públicos y privado". (4)

2.1.3. PROYECTOS. En el manual de proyectos de desarrollo económico editado por las Naciones Unidas se define al proyecto como "obra o conjunto de obras coherentes destinadas a llenar una necesidad previamente destinada".

2.2 La planificación, por otro lado, comienza en el momento en que se ponen en marcha los planes, programas y proyectos. Dice Gonzalo Martner, al respecto, que "la planificación tiene como idea central la racionalidad". (5) Lo que

(4) VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO, Ob. cit. pág. 46.

(5) MATNER, GONZALO, Planificación y presupuesto por Programas Ed. Siglo XXI, 12a. Edición, 1981, México, pág. 9

quiere decir que de un número indeterminado de alternativas de acción se seleccionen, en forma inteligente, solo aquellas que sean compatibles con los medios. Ahora bien para Charles Bettelheim la Planificación puede ser un "proceso social" que no se detiene en la elaboración de planes sino que abarca actividades conducentes a la realización de esos planes, si dichas actividades interesan a la sociedad.

Dado que un plan incluye un conjunto complejo de objetivos y de acciones tendientes a realizarlos, es necesario, para volverlo mas operativo, desmembrarlo en conjuntos menos complejos, a los cuales se les denomina programas, estos a su vez se subdividen en proyectos. De esta razón podemos considerar que un plan representa, a nivel jerárquico, la base sobre la que se van a llevar a cabo los diversos programas y proyectos.

Por la creciente necesidad de proveer las condiciones que económica y socialmente pudiera vivir el país, y para evitar o atenuar los problemas que en un futuro se presentasen en México, es ya un hecho la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de llevar a cabo un Plan Nacional de desarrollo, de tal modo que el artículo 2o. de la ley de planeación establece que "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, cultu

rales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Del mismo modo el artículo 7o. de la Ley de Planeación obliga a que las leyes de ingresos - y el proyecto del Presupuesto de egresos esten relacionados con los programas anuales, que se elaboran para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, con lo que se persigue te - ner los recursos financieros necesarios para la implemta - ción de los diversos programas.

3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El desarrollo que los pueblos experimentan supone la necesidad de un cambio constante, tanto de su estructura como de los fundamentos jurídicos de ésta. Ejemplo claro de ello, es el que se ha vivido en nuestro país, en el año de 1977, al llevarse a cabo la llamada Reforma Administrativa. Es el primero de enero del mismo año cuando entra en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incorpora reformas que, por el ensanchamiento de las atribuciones del Estado en materia económica, se sentían como una necesidad de primer orden, pues la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 era ya obsoleta.

Desde antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se palpaban deficiencias en la Administración Pública debidas, entre otros aspectos, a que su estructura jurídica no estaba acorde a los cambios exigidos.

Entre los distintos estudios realizados para modernizar la estructura administrativa y superar sus deficiencias se puede mencionar como ejemplo el que realizó la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia "que al elaborar el diagnóstico y las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para el período

1971 - 1976 señala entre los principales problemas los si -
guientes:

Superposición, duplicación y a veces contraposición de funciones, entre algunas dependencias centrales, que - no siempre eran resueltas a través de los mecanismos - de coordinación existentes.

La Secretaría de la Presidencia, encargada de la elabo ración de planes nacionales de desarrollo económico y social, no disponía del elemento básico -presupuesto- para promover su instrumentación y puesta en práctica, lo que, en ocasiones provocaba una seria desvincula - ción entre lo que se programaba y las posibilidades - reales de su financiamiento.

El control normativo y operativo de los organismos - descentralizados, empresas de participación estatal - y fideicomisos públicos recaía en una, dos y hasta - tres dependencias centralizadas, (Secretaría de la Pre sidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédi to Público), lo que generaba falta de coordinación en tre las Secretarías encargadas de ejercer funciones de planeación coordinación y control.

Ausencia de un sistema integrado de planeación". (6)

A efecto de adoptar técnicas modernas que facilitaran el cumplimiento de las funciones del Estado, a la vez que las hicieran más eficientes, se contemplaba la posibilidad de establecer un sistema de planeación nacional que integrara a todos los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos a un mismo plan.

En este sentido, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Licenciado José López Portillo decía:

"Los problemas de planeación son fundamentalmente problemas de coordinación. La coordinación supone un orden y el orden solo se puede dar en el programa, en el programa en el que deben ordenarse en el tiempo y en el espacio las acciones de los responsables y la aplicación de los recursos pertinentes, en función de metas y estrategias". (7)

Aunado a la dificultad de programar las actividades a realizar, existía una deficiente distribución de atribuciones entre los distintas entidades gubernamentales, lo que aca

(6) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO Y GARCIA RAMIREZ, SERGIO, - Las empresas Públicas en México, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1983, p. 86.

(7) LOPEZ PORTILLO, JOSE, citado por CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, ob. cit. p. 87.

rreaba, en algunos casos, duplicidad de funciones o interferencia de atribuciones de los distintos organismos. Es así que el contenido de los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982 se fijó de la siguiente forma:

1. Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que al mismo tiempo que garantiza los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Públi

ca Federal respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno -propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y la otra, una mejor y mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Destaca, para los fines de nuestro estudio, el segundo objetivo global, ya que para su eficaz cumplimiento se integraron en una sola dependencia, las facultades de programación, presupuestación, informática, estadística y recursos materiales.

Por otra parte, obliga a establecer los principios legales que permitan programar el gasto público con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social elaborados por el Ejecutivo Federal.

Obliga asimismo, a que al formular el programa de gasto público éste contenga objetivos, metas y unidades responsa -

bles de ejecución y permita evaluar resultados.

3.1 MARCO NORMATIVO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. El fundamento jurídico del programa de Reforma Administrativa de 1977, en lo que concierne a la implantación de un sistema nacional de planeación se encuentra constituido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.

3.1.1. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial sobre la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expresa claramente la necesidad de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que planteaba la situación del país. Se considera así mismo la necesidad de transformar la compleja estructura burocrática, producto del propósito de resolver algunos problemas agudos o urgentes que propicia la creación de nuevos organismos o procedimientos, los cuales muchas ocasiones generaban superposición de acciones, en un instrumento de responsabilidades claras y precisas.

Partiendo del principio que en los últimos años la administración paraestatal ha crecido constantemente, que más de la mitad del Presupuesto de Egresos se canaliza a través de este tipo de entidades y de que estas instituciones encuentran dispersos, en diferentes disposiciones legales, sus

dispositivos de control, se "establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del ejecutivo, a fin de conseguir coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones". De este modo el Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas y los Fideicomisos componen la administración paraestatal".

El artículo 2o. al hacer referencia a la Administración centralizada establece: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las si -

güentes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

El artículo 3o. integra el cuadro que constituye la Administración pública paraestatal de la siguiente forma:

"El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración paraestatal:

- I. Organismos Descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Por otra parte, consagra a la programación como instrumentos de gobierno, con lo que esta pasa a ser un propósito en las funciones del Estado. Dado que la escasez de recursos obliga a seleccionar prioridades y a contar con un ritmo adecuado de gasto público se decide implantar el uso del Presupuesto por Programas y la evaluación del gasto público, de este modo se instituye en el artículo 9o. de la propia Ley que:

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública - Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

El texto de la exposición de motivos de la Ley dice que en el proyecto de ley se "propone que las dependencias directas del Poder Ejecutivo Federal se constituyan en unidades de responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividades, para lo cual estarán facultados para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo".

(8) Quedando de este modo reglamentado en el título Tercero, artículo 50, de la propia ley, la facultad que tiene el Presidente de la República para "determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente". Así mismo el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos -

(8) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior; conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración Paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

3.1.2 LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Este ordenamiento legal constituye un aspecto muy importante dentro de lo que es la reforma administrativa.

Anteriormente el Estado cumplía con sus funciones a través de un Gobierno centralizado, lo cual no presentaba mayor problema, pero la constante evolución y desarrollo de sus atribuciones propiciaron en gran medida la creación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otro tipo de instituciones que actualmente constituyen lo que se conoce como el Sector Paraestatal.

Con el transcurso del tiempo el Sector paraestatal fue tomando mayor participación de las actividades del Estado lo que orilló a la necesidad de incluir en el presupuesto de egresos de la Federación de 1965, por primera vez, a las principales entidades descentralizadas.

En lo que a la implantación de un Sistema Nacional de

Planeación se refiere, se busca con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que sea esta la encargada de elaborar "planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento y evaluar los resultados de su gestión. Es la misma Secretaría la que se encargaría de preparar la Cuenta Pública, para ser sometida a revisión por parte de la Cámara de Diputados. De entre las atribuciones que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le concede la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, están los siguientes:

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

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

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

III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno Fede-

ral y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional;

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

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

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

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios avalúos y baja de maquinaria

y equipo, instalaciones industriales y demás bienes muebles- que forman parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX. Los demás que le fijen expresamente las leyes y re- glamentos".

Entre los objetivos planteados con la puesta en vigor de- la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público está el - de modernizar la concepción y manejo del Gasto Público Federa- ral, con el propósito de que se programe y ejecute efectiva- mente. Igualmente se pretende que, partiendo de programas - previamente estructurados, se asignen recursos y señalen con precisión responsables de ejecución, para la realización de las diversas funciones de la Administración Pública. El artí- culo 4o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Públi- co establece que "La programación se basará en las directri- ces y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal a través de la Secretaría de - Programación y Presupuesto". Mientras que en el Artículo 6o. se establece que "Las Secretarías de Estado y Departamentos- Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, - programación, presupuestación, control y evaluación del gas- to de las entidades que queden ubicadas en el sector que es- té bajo su coordinación. Para mayor eficiencia el artículo - 7o. estipula que "Cada entidad contará con una unidad encar- gada de planear, programar, presupuestar, controlar y eva -

BIROTECA Y DOCUMENTOS
luar sus actividades respecto al gasto público.

Por otro lado en el Capítulo II, artículo 13 de la misma Ley, prescribe que "El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

La creación de una entidad que, tuviera como atribuciones las de proyectar la planeación nacional, coordinar las actividades de las distintas entidades para dar congruencia a los Planes Nacionales de desarrollo y que, además, formule el programa del gasto público federal y el programa del Presupuesto de egresos, es sin duda alguna, un gran paso en la reforma administrativa, ya que permite dar mayor coherencia y dinamismo al proceso de planeación nacional, además de que permite, vincular los planes nacionales de desarrollo con el programa del Presupuesto de egresos, a efecto de que éste último, deje de ser simplemente un instrumento jurídico-contable y contenga objetivos, metas y unidades responsables de ejecución.

4. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En la actualidad la noción de presupuesto es la de una herramienta que contiene propuestas de acción concretas y resultados predeterminados, que, además, refleja los objetivos de los planes a largo, mediano y corto plazos.

La División Fiscal de las Naciones Unidas considera que el Presupuesto por Programas es "Un sistema que presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las que realiza." (9)

(9) MARTNER, GONZALO, Ob. Cit. Pág. 289.

Esta técnica tiene su origen en Los Estados Unidos en el año de 1946, en el Departamento de Marina, es utilizada en Suecia, Francia, en la República Arabe Unida y en Chana, en América Latina se utiliza en Colombia, Ecuador y Venezuela en plan nacional y en Brasil como plan local. En México se implantó, como obligatorio para el Sector Público a partir de 1977, con la Reforma Administrativa, aun cuando ya se había practicado en algunas dependencias públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, la entonces Secretaría de Obras Públicas y en Petróleos Mexicanos. En 1975 se dieron los primeros pasos tendientes a la implantación del Presupuesto por Programas, a nivel nacional, con lo que se llamó presupuesto con orientación programática.

La obligación de utilizar el Presupuesto por Programas para la ejecución del gasto público tiene su fundamento legal en el artículo 13 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, el cual establece que "El gasto Público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo de programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución."

EL PRESUPUESTO PARA 1984.

En la edición No. 1771 de la Revista "Impacto", las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, publicaron un concentrado de los propósitos fijados en el Presupuesto de Egresos de 1984, el que a la

letra dice:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984, ha sido formulado atendiendo a los objetivos de la segunda etapa del Programa Inmediato de Reordenación Económica y se orienta a la atención de las demandas que la sociedad ha planteado en la consulta popular en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se deriva y tiene relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo, a través de los Programas Operativos Anuales formulados por las Dependencias y Entidades en el contexto de los Programas de Mediano Plazo, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Asociado con otros instrumentos de política, el Presupuesto se plantea una estrategia orientada a consolidar el saneamiento financiero del Sector Público y avanzar decididamente en la reestructuración permanente del Gasto Público, como uno de sus medios fundamentales para el combate a la inflación, la reactivación de la economía, el apoyo de la planta productiva, la generación de empleos y el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios.

Dentro de su austeridad general y a pesar de las rigideces existentes, su estructura tiene una clara orientación social, al buscar al máximo mantener y crear fuentes de trabajo mediante la reordenación de la inversión pública hacia secto

res intensivos en el uso de la mano de obra, la reorientación hacia dentro de las compras del Sector Público y programas emergentes de empleo; permite asegurar el abasto de alimentos básicos y defender el consumo popular; y asegura prioritariamente niveles adecuados de cobertura en la atención de Servicios Sociales básicos, particularmente de educación y salud.

Así sus propósitos fundamentales son:

1. Combate la inflación, consolidando lo logrado, avanzando en el abatimiento y situándose alrededor del 40%.

2. Evita un deterioro general en la actividad económica durante el primer semestre e induce una recuperación gradual durante el siguiente, proyectando el crecimiento de alrededor del 1% del PIB.

3. Protege el salario y fomenta el empleo como defensa del nivel de vida de las mayorías, buscando que la tasa de desempleo abierto no sea mayor al 8.5%.

4. Coadyuvar en la preservación de la capacidad de respuesta del aparato productivo, mediante la defensa del empleo y la planta productiva.

5. Continuaron el saneamiento de las finanzas públicas y corrección permanente de la estructura y productividad

del gasto, reduciendo el déficit público a un 5.5% del PIB, -
manteniendo una política realista de cambio y previendo un -
saldo favorable en la Balanza de Cuenta Corriente de hasta -
800 millones de dólares.

6. Avanzar en la reconstrucción de las reservas interna-
cionales.

7. Desarrollar progresivamente los aspectos fundamenta -
les del cambio estructural, avanzando en materia de desarro -
llo rural, industrial y sistema nacional de comunicaciones -
y Transportes.

8. Dar énfasis a los aspectos cualitativos del desarro -
llo: Educación, Salud, Medio Ambiente, Seguridad Pública e -
Impartición de Justicia.

9. Mantiene y refuerza el proceso de renovación moral.

10. Avanza en el desarrollo de la planeación democráti -
ca." (10)

Así mismo establece, que para el cumplimiento de sus obje

(10) SECRETARIAS DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO y de HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO, "IMPACTO" No. 1771. págs. 60 y 61

tivos, la distribución de recursos y funciones se hagan de la siguiente forma:

SECTOR: Desarrollo Rural

ASIGNACION: 599.4

PRICIPALES METAS:

Producir 18.2 millones de toneladas de granos de alimentos; 1.6 M̄ de cultivos de oleoginosas; 6.2 de cultivos forrajeros.

- Incorporar 79 000 Has. de riego y 96 000 has. de temporal tecnificado.

- El abastecimiento de agua en áreas metropolitanas elevará su capacidad instalada en 13.3 m³ por seg. con un suministro de 8.5 m³ por seg.

- Habilitamiento de 11 M̄ Has. que representan el 57% de la superficie programada para siembra.

- Alentar la expansión de la ganadería menor (ovinos y caprinos).

- Atender, a través de la Banca, 1.8 M̄ cabezas de bovinos de cría y de leche, y asegura 2 M̄ de cabezas de ganado.

- En catastro rural y regularización se atenderán 100 000 predios con una superficie de 50 M̄ de Has.

SECTOR: Desarrollo Regional y Ecología ASIGNACION: 271.0

PRINCIPALES METAS:

Impulsar los programas regionales como son: Mar de Cortés,- Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y de la Región Centro, Plan Chiapas y Plan Colima.

- Construir 21 sistemas de agua potable y 26 de alcantari-llado, con especial atención a las ciudades medias y fronteri-zas.

- Otorgar financiamiento para terminar 42 500 lotes con -servicios, 8 800 pies de casa e iniciar 8 400 lotes con servi-cios y 1 400 pies de casa.

- Operar red automática de monitoreo atmosférico para el -control de la contaminación del ambiente en la Ciudad de Méxi-co y 6 redes manuales, destacando las de Guadalajara, Tijuana- y Cd. Juárez.

SECTOR: Pesca

ASIGNACION: 125.3

PRICIPALES METAS:

Impulsar el uso múltiple de la flota para captura directa- de 170 000 toneladas de especies de consumo popular.

- Apoyar el desarrollo de cultivos extensivos y de pesquerías artesanales para lograr una meta de 194 000 toneladas de productos pesqueros.

- En la Industrialización de productos pesqueros se dará prioridad a las pesquerías de consumo masivo y se procesarán 1.2 millones de toneladas de las que 160 000 serán resultado de la acción directa de las empresas paraestatales.

SECTOR: Desarrollo Social, Educación ASIGNACION: 844.3

PRINCIPALES METAS:

- | | |
|---|-------------------|
| - Atender a nivel preescolar | 1.5 M de alumnos |
| - A nivel primaria | 14.8 M de alumnos |
| - En educación rural e indígena | 827 000 alumnos |
| - En educación para adultos los niveles de alfabetización, primaria, secundaria, y capacitación para el trabajo | 2.6 M de alumnos |
| - Atender en educación universitaria en los niveles medio superior y superior | 1.8 M de alumnos |
| - Atender en educación tecnológica | 858000 alumnos |
| - Construir 8 000 aulas, 1 132 talleres, 579 laboratorios y 6 889 anexos. | |

SECTOR: Salud y Seguridad ASIGNACION: 723.9

PRINCIPALES METAS:

- Aplicar 100 \bar{M} de dosis de vacunas para prevenir enfermedades.

- Otorgar 12.2 \bar{M} de consultas orientada a la planificación familiar y 101. 2 \bar{M} de consultas generales y de especialización en los diferentes niveles de atención.

- Construir 3 laboratorios de salud pública y terminar 80 unidades médicas.

- Para proteger a la niñez y a la vejez en estado total de abandono, así como a minusválidos, otorgar 237 \bar{M} de raciones y satisfacer las necesidades de 102 000 personas desprotegidas.

SECTOR: Comunicaciones y Transportes ASIGNACION: 648.2

PRINCIPALES METAS:

- Conservar 41 500 Km. de carreteras de la red federal y 71 500 km. de caminos rurales y modernizar 570 km. Nuevas carreteras: terminar las de Lázaro Cárdenas-Manzanillo, Temascaltepec-Zihuatanejo y continuar la fronteriza Sur, Amecapuerto Vallarta y Chihuahua-Hermosillo.

- Continuar la doble vía electrificada de ferrocarril México Querétaro y construir la vía directa Guadalajara-Mon-

terrey.

- En los puertos industriales, terminar la primera etapa de Lázaro Cárdenas, concluyendo la terminal de granos para - manejar 1.8 M de toneladas por año.

- Movilizar en el transporte aéreo troncal 1.4 M de pasajeros.

- Continuar los nuevos aeropuertos de Aguascalientes, San Luis Potosí, Colima, Morelia, San José del Cabo y Loreto.

- Ampliar la red telefónica en 513 000 unidades e incorporar al servicio telefónico 100 localidades rurales.

- En el servicio telegráfico, atender 60. 2 millones de - mensajes y giros e iniciar la incorporación de núcleos marginados urbanos y rurales a la red postal, con la apertura de - 235 administraciones, 350 agencias y 1 312 rutas.

SECTOR: Abasto

ASIGNACION: 582.6

PRINCIPALES METAS:

- Producir 588 M de litros de leche fluida y 148 000 toneladas de leche concentrada y en polvo; 552 000 toneladas de harina de maíz; 223 000 toneladas de harina de trigo; 95.2 M de piezas de pan; y 117 000 toneladas de alimentos balancea -

dos.

- Adquirir y comercializar 13.4 M de toneladas de granos y oleaginosas, principalmente, maíz, frijol, trigo y arroz.

SECTOR: Programa de Empleo

ASIGNACION: 150.0

PRINCIPALES METAS:

- Generar puestos de ocupación alternativos de empleo para los habitantes de las zonas urbanas críticas del campo y de los egresados de la educación superior en aproximadamente 300 000.

SECTOR: Turismo

ASIGNACION: 14.1

PRINCIPALES METAS:

- Realizar 16 campañas publicitarias para aumentar en 200 000 el número de visitantes extranjeros, alcanzando un nivel de 4.7 M de turistas.

- Promover la construcción de 5 560 cuartos de hotel.

SECTOR: ENERGETICOS

ASIGNACION: 1.708.8

PRINCIPALES METAS:

- Extraer 2 586 millones de barriles diarios de crudo para satisfacer la demanda interna y cubrir la exportación de 1 550 millones de barriles diarios.

- Generar 80 000 GWH y comercializar 68 000 GWH, para atender a 12 M de consumidores.

- Electrificar 767 pozos, 401 colonias y 1007 poblados.

SECTOR: INDUSTRIAL

ASIGNACION: 532.1

PRINCIPALES METAS:

- Producir 2.1 M de toneladas de azufre; 4.1 de sal y 1.7 de carbón no coquizable e incrementar la producción de planta en 35%; de oro más de 100%, de cobre 50%, de plomo 21%, de zinc 65% y de fluorista 14%.

- Producir 4.4 M de toneladas de fertilizantes insectizidas y productos químicos.

- Producir 8 500 tractores agrícolas; 100 tractores oru-

ga; 2 708 bombas, 3 000 transformadores, 833 motores eléctricos y 158 000 toneladas de productos como ruedas de acero, - estructuras y naves industriales.

- Fabricar 1 909 unidades ferroviarias, 216 unidades de metro; 5 000 juegos de partes de tractores; 2 583 camiones medianos; 920 semipesados; 79 tractocamiones, 900 ligeros y comerciales; 930 autobuses foráneos; 60 trolebuses; y 775 motores.*

En un análisis de los datos anteriores, se puede observar como existe ya la implantación de metas, a cubrir y que en base a ellas se procederá a asignar los recursos necesarios para satisfacerlas.

Por otra parte se trató de que las metas de cada sector respondieran directamente a los propósitos fundamentales del presupuesto de egresos, mismo que atiende a los objetivos de la segunda etapa del Programa Inmediato de reordenación Económica, cosa que nos lleva a pensar que los tiempos en que la asignación de recursos para cada entidad se hacían sin atender a las necesidades y objetivos de las mismas comienzan a esfumarse, y a cambio se inicia la etapa de la pro

* Datos tomados de la Revista "Impacto" No. 1771 pag. 60 y 61

amación de actividades.

CAPITULO IV

1. PREPARACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La Constitución Federal en su artículo 74 fracción IV, establece que: El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara, - (de Diputados), las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos del presupuesto de egresos a más - tardar el día quince del mes de noviembre"... Lo que indica que para esa fecha debe ya existir un proyecto de presupuesto de egresos, elaborado por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado en la Ley de Presupuesto Contabilidad y - Gasto Público, establece en su artículo 1º que el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal se norman y - regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de - Programación y Presupuesto.

El artículo 20 de la misma ley precisa que tiene la obligación la Secretaría de Programación y Presupuesto de presentar el proyecto de presupuesto al Ejecutivo Federal, para - que éste a su vez lo envíe a la cámara de Diputados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en - su artículo 32 contiene, para el cumplimiento eficaz de las-

funciones de las Secretarías antes mencionadas, las siguientes disposiciones.

"A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la Administración Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional.

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

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Federal.

1.1. ELABORACION DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Para la elaboración del Proyecto del Presupuesto de Egre-

sos, se precisa la intervención de diferentes entidades. Tenemos que tanto el Poder Judicial, el Legislativo, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, las dependencias de la Administración Pública Federal, son los organismos o entidades que concurren en la realización del Gasto Público Federal", art. 2o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

En el artículo 7o. del mismo ordenamiento legal se establece que "Cada cantidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público". Además las "Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades que quedan ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación". (art. 6o. de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público).

"Para la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que quedan comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos". (art. 17 de la misma ley).

El artículo 18 establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para formular el proyecto del Presupuesto de Egresos de las Entidades, cuando no le sea pre

sentado en los plazos que al efecto se le hubiere señalado".

Por lo que al Poder Judicial se Refiere éste formulará su respectivo proyecto de Egresos y lo enviará oportunamente al Presidente de la República, para que ordene su incorporación al Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, - (Art. 17).

Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, - existen algunas direcciones que tienen ciertas atribuciones - en la elaboración del Proyecto del Presupuesto de Egresos. - Así por ejemplo en el Reglamento Interior de la misma Secretaría, se establecen como atribuciones de la Dirección General de Programación, las siguientes: Artículo 18 F.V "Integrar las alternativas de programa anual de gasto público a nivel sector, subsector y entidades principales, en apoyo de la formulación de los presupuestos anuales".

La Dirección General de Programación Regional podrá establecer "las normas y metodologías para inducir la aplicación de los instrumentos de política económica y social, de acuerdo con las políticas de desarrollo regional, especialmente en lo relativo a la asignación regional del gasto público, (Artículo 20, del reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

La Dirección General de Política Presupuestal, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Definir las normas a que deberán ajustarse los coordinadores de sector en la formulación del anteproyecto de programa presupuesto anual y difundir los rangos presupuestales correspondientes por sector, dependencia y entidad;

II. Consolidar los programas sectoriales e integrar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

III. Calendarizar el ejercicio real y financiero del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, considerando la capacidad de ejercicio y la disponibilidad de fondos;

IV. Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

V. Desarrollar el sistema de presupuesto por programas y promover internamente la metodología y sistemas para la integración y administración del Presupuesto de egresos de la Federación. (Artículo 22, del Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto).

Es menester mencionar que de entre las funciones de esta Dirección destacó la que establece la obligación que tienen los coordinadores de sector, de ajustarse a las normas dictadas por la Dirección de Política Presupuestal, al elaborar el anteproyecto del programa de presupuesto anual, ya que como es ella quien consolida el proyecto del Presupuesto de egresos se consigue dar coherencia a los anteproyectos de los diversos sectores.

Por otra parte, esta dirección tiene encomendado el desarrollo de la técnica del Presupuesto por Programas, medida que atiende la necesidad de reglamentar el uso de esta técnica.

1.1.2. CONTENIDO DEL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Artículo 19 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público establece que el "Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación" se integrará de los siguientes comentarios.

I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en lo que se señalen objetivos, metas unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa.

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.

VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso o inmediato siguiente.

VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.

Los avances en la implantación de técnicas modernas de presupuestación deben incidir en la obligación de elaborar el -

presupuesto anual en base a objetivos y metas claramente determinados en él.

1.2. DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta Pública del año anterior", artículo 74 fracción IV -- Constitucional.

El artículo 21 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público establece 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 sometidos desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la descisión de los dictámenes de las comisiones.

Por otro lado se establece que "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", artículo 22 de la Ley antes mencionada.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, con las modifi

caciones que haya introducido la Cámara de Diputados, el Presidente de la República promulga y publica el decreto aprobatorio.

Es muy discutida la facultad, exclusiva, de la Cámara de Diputados, de aprobar el Presupuesto de egresos, sin embargo se dice que siendo este organo quien aprueba y estudia la ley de ingresos está mejor enterado de la situación financiera y de los programas que se desean implantar, además de que cuenta con un órgano, la contaduría mayor de Hacienda, específicamente avocado a esta tarea, de tal razón es que se le concede a la Cámara de Diputados y no a la de Senadores o al Congreso el privilegio de aprobar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Una vez hecha la publicación del presupuesto comienza una nueva fase, que es su ejecución. En esta etapa intervienen, en algunos casos, el Presidente de la República, los diferentes Secretarios de Estado, en lo que concierne al gasto de sus ramos, la Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda. Por parte del sector paraestatal tiene ingerencia, en lo referente al ejercicio de sus respectivos presupuestos, los Directores, Administradores y Gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

2.1. DISPOSICIONES GENERALES EN LA APLICACION DEL GASTO PUBLICO.

En primer término, es menester mencionar que la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público disponen que "el gasto público Federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuesto, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever". (artículo 25). El mismo precepto en su primer párrafo señala una excepción al principio de especificación de partidas, cuando indica que "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, y a los programas que considere convenientes y autorizará los tras-pasos de partidas cuando sea procedente, dándole la partici-pación que corresponda a las entidades interesadas"...

De los movimientos que se efectúen en los términos de es-te artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputa-dos del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Ha-cienda Pública.

Una de las intenciones de la Ley de Presupuesto, Contabi-lidad y Gasto Público fue la de desconcentrar la contabili-dad Gubernamental al grado que, cada entidad sea responsa-ble de llevar la cuenta de sus activos, pasivos, capital in-gresos, costos y gastos, así cualquier movimiento que exis-ta en este sentido, se registrará en la contabilidad de la entidad con la afectación correspondiente que ellos implica al Presupuesto.

Dentro de la Administración Centralizada tiene faculta-des para ordenar afecciones al Presupuesto, el Presidente -de la República en lo concerniente al ramo de la Presiden-cia y de los ramos que dependen directamente de él como los Generales de Erogaciones Especiales y de Inversiones. Los -Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, tienen facul-tad de ordenar afectación al Presupuesto de sus respectivas áreas. En la realización de programas específicos y para -

darles mayor dinamismo, tiene facultad de afectar el presu -
puesto destinado a la realización de los mismos, los respon-
sables de su ejecución, estos pueden ser los Subsecretarios,
Oficial Mayor y Directores Generales.

Dentro de los Organismos Descentralizados y Empresas de -
Participación estatal, tienen facultad de afectar el Presu -
puesto, los que señale la organización interna de cada una.

En el Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte -
de Justicia determina los funcionarios autorizados para afec
tar el presupuesto.

En el Poder Legislativo se designa una Comisión, la cual-
se encarga de manejar el Presupuesto de ambas Cámaras.

Por su parte la Secretaría de Programación y Presupuesto-
lleva un registro de firmas de los funcionarios que se en -
cuentran autorizados para firmar documentos presupuestarios.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Públi-
ca Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto, está
facultada "para llevar a cabo las tramitaciones y los regis-
tros que requiera la vigilancia y evaluación del gasto públi-
co federal y de los presupuestos de egresos, artículo 32, -
Fracción VIII.

Para una supervisión eficiente la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público dice que del Presupuesto "Quienes efectúen Gasto Público Federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella. Artículo 37.

Dentro de la organización interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto existen diversos órganos destinados a facilitar el manejo del Presupuesto de Egresos entre ellos está:

La Dirección General de Pagos que junto con las Delegaciones Regionales de la Subsecretaría de Presupuesto captan y registran por medio de documentación que les remite la Tesorería de la Federación, las afecciones al Presupuesto de Egresos. El artículo 23 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto concede la Dirección General de Presupuesto las siguientes atribuciones:

I. Realizar la liquidación de pago de cualquier remuneración al personal federal, determinando la emisión o suspensión de cheques, así como la aplicación o suspensión de descuentos.

II. Ordenar el pago a las diferentes dependencias gubernamentales y a las representaciones sindicales autorizadas, de las cantidades correspondientes a las retenciones hechas por su cuenta al personal federal;

III. Controlar la cuenta corriente que lleva al Banco de México, S.A., relativa a la expedición y pago de cheques emitidos por las remuneraciones del personal federal y,

IV. Filial y registrar al personal civil del sector público federal.

La Dirección General de Contratos y Obras tiene entre otras facultades: I.- "Establecer normas de carácter general, para la contratación y adjudicación de la obra, II.- Establecer normas generales para la Administración Pública Federal, en materia de inmuebles. (Artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto):

2.1. EL PRESUPUESTO Y LA OBRA PUBLICA.

Atendiendo a la esencia del artículo 10. de la Ley de Obras Públicas, es menester pensar que la obra pública debe planearse, programarse y presupuestarse antes de su ejecución.

Pero, ¿qué debe entenderse por obra pública?, la menciona da LEY en su artículo 2º dice que se considera "obra pública - todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de ley.

Quedan comprendidas:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de explotación, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo y el subsuelo.

II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público.

III. Todos aquellos de naturaleza análoga.

El artículo 12 de la misma Ley dice que la Obra Pública al planearse debe "ajustarse a las políticas y prioridades señaladas en los planes que elabora el Gobierno Federal. Jerarquizarse en función de las necesidades nacionales y del -

beneficio económico, social y ambiental que representen.

Por otra parte las dependencias y entidades, elaborarán los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos con base en las políticas prioridades y recursos de la planeación del desarrollo del país, (artículo 14). Cuando la ejecución de una obra rebase un ejercicio presupuestal, deberá determinarse tanto el presupuesto total de la obra, como el relativo a los ejercicios de que se trate (artículo 18).

La Secretaría de Programación y Presupuesto lleva el Padrón de Contratistas de Obras Públicas y fijará los criterios y procedimientos para clasificar a las personas inscritas en él, de acuerdo con su especialidad, capacidad técnica y económica, y su ubicación en el país. (artículo 19).

Las dependencias y entidades podrán realizar las obras públicas por contrato, o por administración directa (artículo 28).

Para que las dependencias o entidades puedan realizar obras, será menester que:

I. Las obras esten incluidas en el programa de inversiones autorizado por la Secretaría.

II. Se cuente con los estudios y proyectos, las normas-

y especificaciones y, en su caso el programa de suministro, y

III. Se cumplan los trámites o gestiones complementa - rios que se relacionen con la obra y los que deban realizar - se conforme a las disposiciones estatales y municipales. (ar - tículo 29).

EL PAGO Y EL PRESUPUESTO.

Todas las entidades a que se refiere el artículo 2º de - esta ley (de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) in - formarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y caracte - rísticas de su deuda pública flotante o pasivo circulante a fin del año anterior (artículo 28). Una vez concluida la vi - gencia de un presupuesto de Egresos de la Federación sólo - procederá a hacer pagos con base en él, por los conceptos - efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubiere contabilizado debida y oportunamente las ope - raciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presenta - do el informe a que se refiere el artículo anterior. (artícu - lo 29).

Dice Sergio de la Garza que "El pago es el acto final - del Presupuesto de Egresos. No es únicamente una operación - material de entrega de dinero, sino también una operación ju - rídica, ya que la Tesorería de la Federación no es una - ejecutora ciega de la orden de pago, sino controladora de -

la regularidad jurídica de la misma" (1)

El artículo 26 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal establece que, la Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2° de esta Ley.

"Los pagos distintos a los que se hacen por concepto de servicios personales, se cubren mediante órdenes de pago con cargo en las partidas de los programas y subprogramas. Son la Tesorería de la Federación y sus órganos subalternos quienes ejecutan esas órdenes de pago"

"La Radicación de pagos se hace de acuerdo a las siguientes reglas:

I. Los pagos por gastos destinados a sostenimiento de servicios administrativos se radican en la oficina pagadora del lugar o demarcación donde se efectúen los gastos, excepto las correspondientes a oficinas establecidas en el extranjero y otros que deben cubrirse en el exterior que se radican en la tesorería.

II. Los pagos por erogaciones relacionadas con construc

(1) GARZA SERGIO FRANCISCO DE LA, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, 1983, México, pág. 160).

ciones.

a) Se radican en la oficina pagadora establecida en el lugar o demarcación donde se ejecuten por administración, o sea cuando se realicen directamente por el Gobierno Federal, y

b) Se efectúan directamente por la Tesorería cuando se ejecutan con base de Contrato.

III. Los pagos por adquisiciones:

a) Se radican en la oficina pagadora establecida en el lugar donde se efectúa la adquisición dentro del Territorio Nacional.

b) Cuando las adquisiciones se hagan en el extranjero, con la intervención del Banco Nacional de Comercio Exterior, los pagos se radican en la Tesorería, pudiendo ésta, a solicitud de las dependencias interesadas o cuando lo establezcan los contratos o pedidos relativos, abrir cartas de crédito, las cuales quedan comprometidas por afectarse al recibo de la documentación comprobatoria de las erogaciones.

Los pagos con cargo a los Ramos de Inversiones, Erogaciones Adicionales y Deuda Pública, se hacen directamente por -

la Tesorería, salvo que se trate de los conceptos que ense-
guida se enumeran, en que pueden hacerse por las oficinas pa-
gadoras establecidas en el lugar del domicilio o demarcacio-
nes de inmuebles; b) Pensiones; c) Salarios Caídos; d) Obli-
gaciones de la deuda Pública Interior, según convenios, me-
diante autorización de la Tesorería; e) Adeudos de ejerci-
cios fiscales anteriores, y f) Devolución de Ingresos perci-
bidos indebidamente en ejercicios fiscales anteriores." (2)

CONTROL DEL PRESUPUESTO.

Entre las finalidades de controlar el presupuesto desta-
can por su importancia; la de evitar irregularidades que pu-
dieran cometerse, y en su caso, castigar los ilícitos, ade-
más de que se busca dentro del Presupuesto por Programas dar
cumplimiento a los programas que integren el presupuesto.

En México el control del presupuesto es de dos formas, -
uno administrativo y otro legislativo.

3.1. CONTROL ADMINISTRATIVO.

Dentro de la Administración Pública y para efectos de ob-
tener mayor eficiencia, se han implantado básicamente dos me-

(2) GARZA, SERGIO FRANCISCO, DE LA, Derecho Financiero Me-
xicano, México, 12a. Edición, Ed. Porrúa. 1982.

canismos de control, a los cuales se ha dado en llamar; control micro-administrativo o interno, y control macro administrativo.

El control microadministrativo consiste en implantar dentro de cada entidad órganos de supervisión que cubren diversas áreas y los órganos que las realizan pueden adscribirse a distintos niveles. Como ejemplo se encuentran las direcciones de control, auditorías administrativas, las contralorías, etc.

En la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público se establece que "Cada entidad o sea el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, La Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y los fideicomisos contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. Además cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. (artículo 39).

El artículo 44 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, establece que en las "Dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de Administración Pública Paraestatal, se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El control macroadministrativo consiste en la facultad que tiene un órgano o entidad de supervisar o realizar funciones de control abarcando toda la esfera administrativa, es decir incluye en su campo de acción a las demás entidades y dependencias de la administración.

Por otro lado en la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del año 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría de la Federación, a la cual le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el gasto público.

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

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

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

VI. Sugerir las normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

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

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

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

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan -

sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales inversiones.

El artículo 43 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gastos Público y el 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto establecen que corresponde a esta Secretaría y concretamente a la Dirección de Contabilidad Gubernamental.

"Consolidar los estados financieros y demás información-financiera presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación"

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público establece que los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, La del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones de esta Ley inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación (artículo 46). El mismo precepto en su párrafo tercero dice que son responsables solidarios con los funcionarios y demás entidades, los

particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su cargo lleguen a determinarse por la Autoridad Judicial. (artículo 50).

Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionan a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la Administración Pública Parastatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego, sin perjuicio de que en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo. (artículo 47). "La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá disponer las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que la constituyan, no revistan un carácter delictuoso ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable y que los daños causados no excedan de \$ 5,000.00

La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá cancelar los créditos derivados de responsabilidades que no excedan de \$ 10,000.00, siempre que no se hayan podido obtener en cobro por algún medio legal o por incosteabilidad práctica de

M-0028565

cobro. Cuando los créditos excedan de \$10,000.00, se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados al rendir la Cuenta Anual correspondiente, acompañado los datos que funden la propuesta", (artículo 48).

Es facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto la de "dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las que se hayan expedido con base en ella, (artículo 45).

3.2. CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO.

Esta es la última etapa del proceso de ejecución y vigilancia del Presupuesto de Egresos de la Federación, y es la Cámara de Diputados por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, la encargada de revisar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo.

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 si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas.

"La cuenta Pública del año anterior se presentará dentro de los diez primeros días del mes de junio, a la Comisión permanente del Congreso de la Unión. Solo podrá ampliarse este plazo cuando medie solicitud del Ejecutivo suficiente - mente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo mo tiven", así lo establece expresamente la Constitución Políti ca Federal en su artículo 74 F. IV.

En el mismo precepto se establece que si del examen realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda aparecen discre - pancias entre las cantidades gastadas y las partidas respec - tivas del presupuesto o no existiera exactitud o justifica - ción en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades de acuerdo con la Ley. De la misma forma es facultad de la - Cámara de Diputados declarar si hay o no lugar a proceder pe - nalmente contra servidores públicos que hubieren incurrido - en delito.

Al respecto al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Conta duría mayor de Hacienda, establece que éste "revisará la - cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del - Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Verificar si las entidades a las que se refiere el -

artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

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

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

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

d) Aplicar los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la ley.

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública -

del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

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

2) Los resultados de la gestión financiera;

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

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

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

6) El análisis de las desviaciones presupuestales;

b). A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Fede -

ral y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en éste artículo.

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además eficientemente.

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados

a las entidades, sean aplicados eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobado y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicados y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.

VII. Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de unificar las normas procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

IX. Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de las autoridades, y,

X. Todas las demás que les correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara-

de Diputados."

La revisión de la cuenta pública implica una forma de - control político, pues además se revisa el cumplimiento de - los objetivos y programas que incluye el presupuesto, obte - niéndose de esta forma datos que nos lleven a evaluar la efi - ciencia y eficacia de la administración durante el ejercicio fiscal, obligando de la misma forma al ejecutivo a mejorar - constantemente.

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

Sin duda alguna la nueva organización administrativa implantada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha contribuido en gran medida a simplificar y evitar, - en lo posible, la creación de organismos aleatoriamente, delimitando funciones específicas a cada dependencia, creando nuevas dependencias, si esto es necesario, pero, lo mas importante es que eliminó aquellas que tal vez en algún momento fue - ron necesarias pero que al transcurso del tiempo se volvieron obsoletas.

Uno de los mas importantes logros del programa de Reforma Administrativa ha sido sin duda alguna la implantación de la técnica de Presupuesto por Programas.

Debido a que se requería adaptar y adoptar en un principio un sistema de Planeación Nacional que estableciera metas y objetivos específicos, y que estas metas incluyeran a las - diversas Entidades Gubernamentales, se recurrió a la reorganización de todas las entidades, centrales y paraestatales, - agrupandolas en diversos sectores, los cuales van a responder a objetivos comunes.

Se pueden mencionar como los principales problemas a que se enfrentó la implantación del Presupuesto por Programas los siguientes:

a) Falta de una entidad que tuviera como funciones específicas las de Planear y coordinar la planeación, de los distintos órganos de la Administración Pública Federal.

b) La desarticulación funcional imperante, entre los órganos de la Administración.

c) Carencia de una legislación que agrupara tanto las entidades de la Administración central como paraestatal.

e) Las reminiscencias funcionales, que guardan los empleados, resistiéndose a adoptar las nuevas técnicas por temor a fracasar o a no poder adaptarse a ellas.

Sin embargo, a pesar de estos y otros obstáculos comienzan a obtenerse resultados positivos, los cuales cada día pueden irse multiplicando ya que a consideración nuestra, la técnica de Presupuesto por Programas puede ser buena, pues al abandonar los viejos patrones que estimaban que el presupuesto debiera ser solo un instrumento jurídico contable para anexar-

le funciones de programación, en los cuales es importante tener un control de lo que se compra o se gasta pero es mas importante obtener resultados tangentes, además de poder evaluar fracasos para no comentarlos nuevamente.

Hasta este momento hemos hecho hincapié en el factor técnico, pero no hemos pensado que, aún cuando la técnica sea buena, se requiere que el factor humano, que es el que engrandece o empobrece una nación, esté dispuesto a aceptar y utilizar positivamente la técnica a él encomendada. Si es así adelante con el cambio, para el bien del México nuestro.

No me gustaría pensar que el Presupuesto Programa es la panacea que aliviará los males del país, y por tanto es necesario conservar siempre una mentalidad abierta a la crítica, que de alguna manera coadyuvará a permanecer en evolución constante sin estancarnos en esta nueva etapa, que aún adolece algunas fallas que se pueden explicar con algunos casos concretos.

Es así que la implantación del Presupuesto por programas se dió en el año de 1976, con la entrada al poder del Licenciado José López Portillo, y aún durante su gestión presidencial y al término de ésta se dieron casos en las que algunos funcionarios hicieron mal uso de los fondos públicos con el cual se impide que puedan llevarse multiples programas, y de

jan inconclusos muchos más.

Es en éste momento en que nos preguntamos si en el presupuesto por programas se establecen los programas específicos a ejecutarse y las entidades responsables de su realización, dotando para cada programa únicamente de los fondos necesarios para cubrirlos ¿Cómo es posible que aún subsista maiversación en los fondos públicos?.

Con la entrada al poder del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, nació una nueva Secretaría de Estado, "La Contraloría de la Federación", la cual tiene entre otras funciones las de vigilar y controlar el eficaz funcionamiento de las distintas -dependencias gubernamentales así como de sus funcionarios, medidamente que contribuye en gran parte a la erradicación de los vicios antes mencionados.

Sin embargo la lucha del bien contra el mal es constante, así como constante deberá ser la lucha por erradicar los ma--les imperantes y los que pudieran llegar a existir.

Pienso que con la puesta en marcha de la Reforma Adminis--trativa y del Presupuesto por Programas se inicia una nueva etapa, que deberá mantener una mentalidad abierta a la evolu--ción constante y no conformarse con lo logrado pues, lo moderno en el futuro se tornará anticuado, además de que es necesario subsanar las fallas subsistentes.

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

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO y GARCIA RAMIREZ, SERGIO.

Las Empresas Públicas en México, México 1a. Edición, Ed. "Miguel Angel Porrúa", S.A., 1983.

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO,

La Reforma Administrativa en México, México, 1a. Edición, Ed. "Miguel Angel Porrúa, S.A.", 1980.

CASTILLO, JUAN,

Los Presupuestos, México, Tipográfica y Litográfica "La Europea".

DOBB, MAURICE,

Economía Política y Capitalismo, México, 1a. Edición, Ed. "Fondo de Cultura Económica", 1974.

GARZA, SERGIO FRANCISCO, DE LA,

Derecho Financiero Mexicano, México, 12a. Edición, Ed. "Porrúa S.A.", 1983.

HERSCHEL, FEDERICO JULIO,

Introducción a la Reducción Económica, México, 1a. Edición Ed. "Fondo de Cultura Económica".

KADISHEV, L.A. y SOROKIN, G.M.,

Leyes Económicas y Planificación Socialista, México, 1a. Edición, Ed. "Grijalbo", 1970.

MARCZEWSKI, JEAN,

¿Crisis de la Planificación Socialista?, México, 1a. Edición, Ed. "Fondo de Cultura Económica", 1979.

MARTNER, GONZALO,

Planificación y Presupuesto por Programas, México, 12a. Edición, Ed. "Siglo Veintiuno", 1981.

PADILLA ARAGON, ENRIQUE,

México Hacia el Crecimiento con Distribución del Ingreso, México 1a. Edición, Ed. "Siglo Veintiuno", 1981.

SCOTT, H.M.

Curso Elemental de Economía, México, 1a. Edición, Ed. "Fondo de Cultura Económica", 1979.

SERRA ROJAS, A.,

Derecho Administrativo, México, 11a. Edición, Ed. "Porrúa, - S.A.", Segundo Tomo, 1982.

VAZQUEZ, ARROYO FRANCISCO

Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, - México, 4a. Edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

"Pequeño Larousse Ilustrado", Ed. Larousse, 1964, París.

"Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.", Ed. Hispanoamericana, México, 1953.

"La Obra de la Revolución Mexicana, la Hacienda Pública de México", México, Ed. Direcciones Generales de Estudios Hacendarios.

"Cuenta de la Hacienda Pública Federal", México, Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.

"Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público", México, - Ed. Porrúa, S.A., 1984.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México, - Ed. Porrúa, S.A., 1984.

"Ley de Planeación", México, Ed. Porrúa, S.A., 1984.

"Ley Orgánica de Contaduría Mayor de Hacienda", México, Ed. - Porrúa, S.A., 1983.