

ALGUNAS CONSIDERACIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

DIP. FAUZI HAMDAM

Las erogaciones que hace el Estado, en ejercicio y cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Constitución, integran el llamado gasto público. Determinar el alcance de tal concepto reviste gran importancia, ya que conforme a lo establecido por el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **“son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”**. Por ello resulta trascendental determinar, atendiendo a su naturaleza intrínseca, lo que por gasto público se entiende. Conforme al criterio sustentado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene el carácter de gasto público

todo erogación destinada para la realización de una función pública general o específica, cuyo objeto sea a satisfacer una necesidad colectiva o individual.

Desde el punto de vista formal, tal como se define en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público federal lo integran las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyendo desde luego a toda la infraestructura orgánica centralizada y paraestatal de la administración Pública Federal, con la salvedad de que, por lo que concierne al sector paraestatal (organismos descentralizados y empresas de

participación estatal mayoritarias), solamente quedan incluidos en el presupuesto de egresos de la federación aquellas entidades de tal sector que se incluyan en el mismo.

Desde el punto de vista estrictamente económico, el gasto público se clasifica en: gasto corriente y gasto de capital. Se entiende por gasto corriente el destinado a la realización de las obligaciones ordinarias del Estado, es decir, el gasto real para fines de consumo, en tanto que se considera gasto de capital el que se aplica para la adquisición de bienes que se utilizan como factores para incrementar la productividad y que finalmente van a generar rendimientos durante un plazo más o menos largo. El gasto corriente, que regularmente representa más de la mitad del total de presupuesto de egresos de la federación, está representado por los servicios personales, compras de bienes para la administración, servicios generales, transferencias corrientes y los gastos e intereses de la deuda pública. El gasto de capital se forma por la inversión física relacionada con la adquisición de bienes de duración permanente que demandan los servicios públicos, tales como carreteras, equipos agrícolas, de transporte, presas, etc. Por último, como un rubro especial, se encuentra la llamada inversión financiera, integrada por adquisiciones intangibles, como por ejemplo, acciones

por la suscripción de capital de entidades paraestatales títulos-valor, tanto nacionales como extranjeros, etcétera.

Bajo estas consideraciones, el presupuesto público constituye precisamente el conjunto de previsiones financieras en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que se han de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos. En este sentido, cobra importancia que el cálculo debe dar como resultado, primordialmente, un equilibrio entre los recursos que se obtienen y los gastos a erogarse. Dentro de la perspectiva de lo que constituye la riqueza de un país y en atención a las necesidades públicas y colectivas que han de satisfacerse por el Estado, la previsión, cálculo y destino del gasto público, primordialmente la parte destinada al gasto social, está en función directa a la generación de los ingresos necesarios, preferentemente propios y ordinarios del Estado, para satisfacer tal gasto, y mantener así un equilibrio financiero del estado, evitando caer en un déficit presupuestal. Es pertinente aclarar que en el actual entorno de la estructura financiera del Estado, y por disposición del Artículo 28 Constitucional, no es dable ni sano aceptar —como desafortunadamente sucedió en el pasado— la utilización de la emisión de mo-

neda como un medio normal del Estado para allegarse recursos y sufragar así sus gastos. La potestad que el Estado tiene sobre el ámbito monetario, que constituye uno de los instrumentos más poderosos de actos de imperio, debe ser ejercido de manera prudente buscando, innegablemente, siempre el equilibrio entre la masa de moneda en circulación con el total del Producto Interno Bruto. Por los destrozos y daños que al pueblo ha causado la práctica de la emisión indiscriminada de moneda por parte del Estado en el pasado, con sus evidentes y nefastos efectos inflacionarios, hoy es indiscutible que el uso de tal instrumento como medio generador de recursos adicionales para sufragar el gasto público es contrario a las sanas prácticas financieras públicas. Igualmente, a la obtención de recursos públicos mediante el empréstito, como recurso extraordinario, ciertamente no debe recurrirse como un medio ordinario para solventar el déficit presupuestal. En las economías modernas, el empréstito es sin duda un medio normal del que el Estado dispone para financiar el gasto público, y en función de las circunstancias económicas y las coyunturas políticas y sociales se determina, su prudente uso. Nuestro país ciertamente ha abusado del endeudamiento público, con las serias y severas consecuencias que actualmente pade-

ce mos por tal exceso. Tan grave es el monto de la deuda pública, tanto interna como externa, que simplemente para este ejercicio fiscal se destinan 16.5 centavos de cada peso fiscal al pago del servicio de la deuda pública exigible en este año.

En consecuencia, no es factible recurrir a la emisión de moneda o utilizar el crédito público para financiar el déficit del gasto público en general.

En conclusión, el equilibrio presupuestario constituye sin lugar a dudas el eje y la idea medular de la Hacienda Pública. Como lo ha observado acertadamente Duverger, este principio ha estado profundamente arraigado en la opinión pública a causa **“de la analogía con la economías privadas, ya que no gastar más de los ingresos, equilibrar recursos y gastos, es la regla de oro de la prudencia privada”**. Todavía no hace mucho tiempo, dentro del esquema de intervencionismo del Estado, y bajo el supuesto apoyo de una avanzada concepción financiera, se sepultó por muchos años el dogma del equilibrio presupuestario y los Estados, incluyendo el nuestro, vivieron permanentemente bajo un déficit sistemático. Sin embargo, aún hoy en día la doctrina moderna de las finanzas públicas se pronuncia por el déficit presupuestario, partiendo de la premisa de que lo importante no estriba en mantener

el equilibrio entre gastos e ingresos, sino fundamentalmente en salvar el equilibrio económico general de la nación. Claro está que esto no significa que la teoría moderna plantee necesariamente mantener de manera permanente un presupuesto deficitario. Esta teoría hace distinción de tiempos, coyunturas y oportunidades. Básicamente se desea mantener un método, digámoslo, activo, que permita incidir con poderosas influencias sobre la economía combatiendo las crisis económicas, propiciando el empleo, redistribuyendo el ingreso y, en fin, atacando los embates de los ciclos económicos desde una perspectiva dinámica, en oposición al método pasivo de deflación de gastos preconizado por los hacendistas clásicos.

En suma, la corriente actual pretende conseguir más un equilibrio económico que un equilibrio en sí mismo presupuestario.

Prácticamente a partir de 1983, la política presupuestaria del ejecutivo federal ha tenido una tendencia clara y marcada a refugiarse en la doctrina clásica, esto es, en el equilibrio integral presupuestario.

El presupuesto está sujeto básicamente a cuatro grandes principios: a) anualidad, b) especialidad, c) universalidad y d) unidad.

El carácter anual del presupuesto se señala en la propia Constitución (Artículo 74, fracción IV),

cuyo principio se afianzó en virtud de la conquista política del parlamento, gracias a la cual el órgano legislativo podía controlar al ejecutivo mediante la aprobación anual de los impuestos. La práctica constitucional de la anualidad presupuestaria llegó a constituir, a partir del siglo XVII, un axioma para las finanzas clásicas.

Actualmente, dicho principio está sufriendo serios embates, pronunciándose la doctrina moderna por una flexibilidad de este principio, que permita su extensión financiera para un periodo de tiempo mayor dentro de la existencia jurídica de la anualidad. Una modificación Constitucional podía permitir la suficiente flexibilidad en la anualidad para asegurar la culminación de programas y permitir coherencia y continuidad de los mismos hasta su conclusión. En marcados regímenes presidencialistas, como es el caso de México, romper con el ciclo rígido de la anualidad permitiría alcanzar y cumplir con los programas y eliminar la vulnerabilidad de su cumplimiento ante la renovación del ejecutivo federal.

Una de las modalidades a la anualidad presupuestaria sería la adopción de lo que la doctrina denomina "**leyes de programa**". A través de dicho mecanismo el Congreso aprueba leyes independientes del presupuesto, las cuales contienen un plan o programa de realización a largo plazo, pre-

viéndose al propio tiempo su financiación en cada uno de los ejercicios afectados. Tal sistema fue adoptado por Francia en su Constitución vigente correspondiente a la Quinta República (1958).

Entre nosotros, apartir de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y muy en particular a raíz de la reforma Constitucional a los Artículos 25 y 26 y la ley de planeación, ya se contempla de alguna manera la elaboración y ejecución de planes obligando a elaborar y ejecutar el presupuesto de egresos de la federación en base a programas. Resulta, pues, impostergable que tanto el plan nacional de desarrollo como los programas (Regional, Sectorial, Institucional y Especiales) sean aprobados por el Congreso de la Unión para asegurar la Ejecución Financiera Programática del presupuesto de egresos.

Por el principio de especialidad, todo gastos público debe estar destinado a un fin específico, concreto y explícito. El único caso que la Constitución autoriza como excepción a dicho principio es el relativo a las llamadas partidas secretas. Hoy en día no existe ninguna justificación política ni jurídica para mantener en la Constitución la posibilidad de que la Cámara de Diputados apruebe partidas secretas al ejecutivo, de modo que es igualmente importante derogar el tercer párrafo de

la fracción IV del Artículo 74 Constitucional.

Por lo que concierne al principio de unidad del presupuesto, éste consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único. Las finanzas públicas tradicionales fundamentan este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse básicamente en lo siguiente: apreciar si el presupuesto está equilibrado; dificultar la realización de maniobras como la simulación de economías o la ocultación de gastos; conocer la magnitud efectiva del presupuesto; evitar complicaciones y obscuridades; y, finalmente, desde el punto de vista político, facilitar el control legislativo.

Por último, por lo que concierne al principio de universalidad, también conocido como principio "del Producto Bruto", significa que no hay confusión o compensación entre gastos y recursos, debiendo ser consignados todos aquellos gastos públicos que se deban o pretendan erogar.

Particular importancia reviste el principio de especialidad, ya que no obstante que la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos precisando el destino del gasto, tradicionalmente en el propio presupuesto de egresos como en la misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú-

blico federal, se le confiere facultad discrecional, prácticamente absoluta, al ejecutivo federal para llevar a cabo traspasos y transferencias de partidas a su más amplio arbitrio, con el consabido daño que tal tipo de acciones muchas veces causa al país. Acotar y restringir severamente el ejercicio de dicha facultad es imperativo constitucional impostergable.

Siendo el presupuesto de egresos de la federación el instrumento por excelencia en que se concreta la política económica y social del Estado, resulta innegable que la orientación y dirección del gasto debe, dentro de un sano equilibrio financiero, alcanzar las metas y objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas señalan:

- a) En primer término, lograr una alta eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función administrativa, tanto en sus atribuciones de policía para salvaguardar el orden, seguridad, tranquilidad y salud pública, cuanto en la prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades colectivas. En este sentido, el rubro de gasto corriente debe ser sensiblemente reducido con su correlativa evaluación programática de eficacia.
- b) En el ámbito del quehacer del Estado Mexicano, que ha adoptado la forma de organización federal, el gasto público debe reflejar innegablemente la orientación de



transferencia de recursos a estados y municipios con una tendencia centrifuga marcada que fortalezca el desarrollo regional y, por ende, el federalismo.

- c) Igualmente, dentro del ámbito de los programas prioritarios, el gasto público ha de dirigirse con mayor intensidad a satisfacer las necesidades colectivas más sentidas y generalizadas de la población, como son las materia de educación, salud y vivienda.
- D) En la redistribución, cuantitativa y cualitativa, del gasto, siempre y en todo momento debe el Estado salvaguardar, proteger, estimular y satisfacer las necesidades de la colectividad como tal, sin sacrificar ni menoscabar en ningún tiempo la satisfacción de tales necesidades.
- E) El presupuesto de egresos debe estar concebido, indefectiblemente dentro del marco de indisolubilidad y con el ingreso buscando su equilibrio financiero y económico.