

QUÓRUM

Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

2da. Época, Año VI, N° 57

Septiembre-octubre de 1997



Escriben sobre el PRESUPUESTO:

Dra. María de la Luz Mijangos Borja

Dr. Sergio Aguayo Quezada y Helena Hofbauer

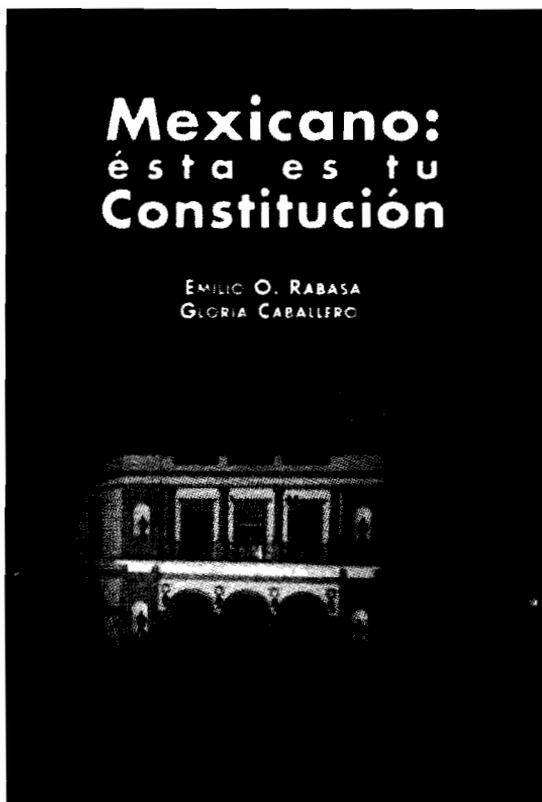
Lic. Pedro Vargas Ávalos

Dip. Ricardo García Sáinz

Dip. Fauzi Hamdam

Dip. Ángel Aceves Saucedo

Reseñas de libros



OBRAS PUBLICADAS
POR EL

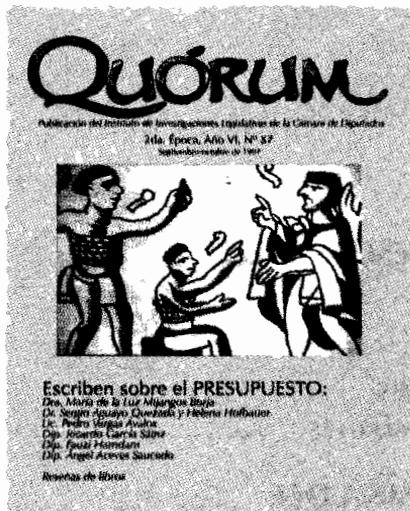
**Instituto
de Investigaciones
Legislativas**

**Mexicano:
ésta es tu
Constitución**

Emilio O. Rabasa
Gloria Caballero

Emilio O. Rabasa, doctor en derecho. Ha dedicado la mayor parte de su vida profesional a actividades del sector público. Entre otros cargos desempeñó el de Embajador de México en Estados Unidos y el de Secretario de Relaciones Exteriores de 1970 a 1975. Fue miembro del Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Actualmente es integrante del Grupo Nacional Mexicano de la Corte de Arbitraje de la Haya. En el mundo académico ha sido secretario del doctorado, profesor de la licenciatura en Teoría General del Estado, y del posgrado en Derecho Constitucional, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y autor de diversas obras sobre Derecho Constitucional. En la actualidad se desempeña como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gloria Caballero, licenciada en derecho y doctora en letras, ya finada, dedicó toda su vida al servicio público y a la impartición de las cátedras en las disciplinas de su especialidad.



Nuestra portada

Quórum: (Voz latina, genit. pl. del relativo qui, quae quod) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos.

Real Academia de la Lengua Española

Coordinador Editorial

Gabriel García Colorado

Coordinador de Administración

Francisco Palomino Ortega

Redacción y corrección

Esteban Beltrán Cota

Relaciones Públicas y Publicidad

Guadalupe Ituarte Soto

Distribución

Héctor Pérez Serrano

Captura

David San Mamés Talonia

Formación, Impresión y Encuadernación

ParaDigma Servicios editoriales

Canarias 925, col. Portales, México, DF

Tel. y Fax. 688 54 92

Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98,532. Certificado de licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite. Certificado de franquicia postal ante SEPOMEX en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **Quórum**.

Avenida Congreso de la Unión S/N, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15969, México D.F. Tel. 628-1421

Tiraje 10 000 ejemplares



Instituto de
Investigaciones Legislativas

D I R E C T O R I O

COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA Y DE LA GRAN COMISIÓN

Diputado Carlos Medina Plascencia

Diputado Arturo Núñez Jiménez

Diputado Porfirio Muñoz Ledo

Diputado Jorge Emilio González Martínez

Diputado Alejandro González Yáñez

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Presidente

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

Secretarios

Diputado Rubén Alfonso Fernández Aceves

Diputado Alberto López Rosas

Diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla

Diputado Juan Moisés Calleja Castañón

Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda

Diputada Marta Laura Carranza Aguayo

Diputado Alberto Cifuentes Negrete

Diputado Vicente Fuentes Díaz

Diputada Fabiola Gallegos Araujo

Diputado Miguel Ángel Garza Vázquez

Diputada Marta Dalía Gastelum Valenzuela

Diputada Juana González Ortíz

Diputado Ángel Sergio Guerrero Mier

Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza

Diputado Sergio César Alejandro Jauregui Robles

Diputado Francisco Javier Loyo Ramos

Diputado Rubén Mendoza Ayala

Diputado Javier Paz Zarza

Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez

Diputado Gerardo Ramírez Vidal

Diputado Mauricio Alejandro Rosell Avitia

Diputado Gerardo Sánchez García

Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez

Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

Las ilustraciones utilizadas en este número son parte de la colección **Fábulas plásticas LOS POLÍTICOS** del artista plástico Dr. José Jesús Fonseca, impresas en el taller de serigrafía de Alberto Jiménez Quinto.

CONTENIDO

EDITORIAL

Bernardo Bátiz Vázquez 3

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

María de la Luz Mijangos Borja 5

EL PRESUPUESTO BAJO LA LUPA: SUELDOS, BONOS Y SIMULACIONES

Sergio Aguayo Quezada y Helena Hofbauer 33

EL PRESUPUESTO FEDERAL, COLUMNA DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO LIBRE

Pedro Vargas Ávalos 47

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1998 Y LAS POSIBILIDADES DE UN CAMBIO EN EL RUMBO ECONÓMICO

Ricardo García Sáinz 63

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

Fauzi Hamdam 71

DINÁMICA PRESUPUESTAL EN MÉXICO

Ángel Aceves Saucedo 77

RESEÑAS

MANUAL DE DERECHO PRESUPUESTARIO 85

THE FEDERAL BUDGET 89

EL MUNDO ACTUAL: SITUACIÓN Y ALTERNATIVAS 93

De acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, que algunos estiman anacrónica, pero que debe seguir plenamente vigente porque es una barrera contra el autoritarismo, el poder legislativo tiene como encomienda de fondo, que se manifiesta en diversas funciones y facultades, la de equilibrar a los otros dos poderes, evitar sus excesos, sus posibles desbordamientos. Se legisla para dar pautas de comportamiento a la administración pública y a la administración de justicia; el poder legislativo es un poder equilibrador de los otros y, en mucho lugares, entre ellos en México, en especial debe ser un poder equilibrador del ejecutivo.

De los tres poderes, al primero que enumera el artículo 49 constitucional, dándole con ello prioridad, es al legislativo; es también el primero que el articulado constitucional reglamenta y por diversos conceptos, es, con sus dos órganos colegiados, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, el que tiene facultades de enjuiciar políticamente a sus propios integrantes y a los de los otros poderes.

Los legisladores tienen derecho a no ser recriminados por sus opiniones, dictan las reglas a que se sujetan los otros poderes y son, los integrantes de la Cámara Baja, representantes de la Nación, y los del Senado, lo son de la federación y de las partes que la integran.

Pero esta primogenitura tiene también una mayor carga de responsabilidades; el presidente cumpliría sus funciones, sujetándose a las leyes, gastando conforme al presupuesto y rindiendo cuentas claras de su administración; los jueces, deben constreñir su actividad pública a resolver la controversia conforme a derecho.

Pero hacer el derecho, que es el ejercicio superior de la soberanía, corresponde a las Cámaras y en eso radica su preeminencia y también su mayor responsabilidad.

En los tiempos que corren, de reacomodos de poder, de propósitos de enmienda política, de revisión voluntaria o forzada de esquemas sociales y de ajuste de procedimientos, el legislativo multiplica su

papel y se forma el eje de la nueva reforma, de la reforma del Estado de la que tantos hablan y de la que tanto se espera.

El poder Legislativo mexicano tiene, como nunca quizás, al menos como nunca en lo que va de este siglo que está por terminar, la posibilidad de conducir el proceso para el cambio democrático, para la construcción del nuevo andamiaje del Estado mexicano.

Los primeros pasos ya se han dado, y esto ha sucedido en la cámara de diputados, el siguiente se dará pronto; el presupuesto, que es el programa de gobierno puesto en cifras, se discutirá en breve, y por vez primera, la nueva composición de la Cámara de Diputados, sin ningún partido con mayoría absoluta, con una composición plural en muchos sentidos, se hará cargo de diseñarlo junto con el ejecutivo. Los poderes, como no había sucedido en décadas, entrarán en equilibrio y la racionalidad, el debate y los argumentos pesarán en los trabajos previos, en las comisiones y en el pleno.

La revista *Quórum*, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, presenta el primer número que corresponde a la LVII Legislatura, dedicado precisamente al presupuesto, con el objeto de adelantar las bases teóricas del debate y así se propone hacerlo de aquí en adelante. *Quórum* pretenderá ser la avanzadilla de la reforma del Estado, buscando, como en este número, a expertos en los temas, de la academia, de los partidos y de la sociedad civil.

Pretendemos en el Instituto y en *Quórum*, cumplir con la tarea que se nos asigna, en forma coherente y plural, con espíritu polémico como corresponde a instituciones e instrumentos de un cuerpo colegiado que tiene por naturaleza el ser polémico, pero con principios éticos, con buena fe, con permanente apertura a la razón.

Para saludar a los lectores de *Quórum*, a los tradicionales y a los nuevos, ofrecemos trabajar con paciencia, por el nuevo Estado mexicano del siglo venidero, del milenio número tres de la era Cristiana, recordando con Ladislao Boros, que "La paciencia confía en un destino favorable, pero no se asombra si ocurre lo contrario".

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

MARÍA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA

INTRODUCCIÓN

En una primera impresión, el análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia para la vida de un país. Por eso es importante preguntarnos: ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto? ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-condición o una decisión política? Para algunos es una cuestión bizantina; para otros, las implicaciones de la discusión escapan a lo meramente teórico para revelar la conexión de la organización política con el derecho financiero, para expresar el carácter de compromiso entre los poderes en un régimen democrático.

El problema de la naturaleza jurídica del presupuesto está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes, a saber: si el presupuesto es un acto del poder ejecutivo en el cual el legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control políti-

co y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del poder legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no sólo de mero control. De la respuesta que se dé a estos problemas, las consecuencias políticas son diametralmente diferentes y se relacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento del legislativo. Por ejemplo, se puede sostener que el presupuesto es un acto preponderantemente del ejecutivo, que el legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, no puede enmendar el presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del poder legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, este poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a una aprobación o denegación global de control, constituyéndose realmente en un contrapeso al ejecutivo.

Cuestiones como las que quedaron planteadas al final del párrafo, son las que se derivan de la discusión sobre la naturaleza del presupuesto y, como se puede observar, más que disquisiciones teóricas son aspectos que afectan a la vida del Estado, su permanencia o su estabilidad política.

Para estudiar la naturaleza del presupuesto conviene hacer algunas reflexiones previas:

- 1) El tema no puede abordarse desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, las teorías existentes son el fruto de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas;
- 2) La respuesta a cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país, es decir, no existe una naturaleza global y única; tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros de organización política y jurídica muy definidos, como son los del Estado de derecho democrático;
- 3) La cuestión nodal en esta discusión, que no puede perderse de

vista, es la de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, conocer si el legislativo tiene preponderancia sobre el ejecutivo o el ejecutivo sobre el legislativo, o existe un real equilibrio entre ambos. Con seguridad, las conclusiones no serán iguales en un régimen parlamentario que en un presidencial o presidencialista, en un régimen democrático o en uno que no lo es.

LOS ORÍGENES DE LA POLÉMICA

Los inicios de la discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto se encuentran en Alemania, a raíz de la publicación en el siglo pasado de los primeros textos constitucionales de Baviera, Württemberg, Baden y Hessen.¹ Muchos contribuyeron al debate, pero pocos autores como Paul Laband han influido en los puntos de la discusión y en su desarrollo posterior. Lo dicho no significa que Laband fuera el primero en abordar la cuestión, sino que este autor elaboró una teoría y con ella dio una respuesta jurídica al conflicto político más acuciante de su época y entorno.² Resulta por lo tanto imprescindible exa-

¹ Véase GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 122.

² La doctrina alemana sobre el presupuesto se inicia con la obra de Gneist, *Budget und Gesetz*, quien tomó el derecho constitucional inglés como modelo e intentó construir una teoría general del presupuesto aplicable a los distintos sistemas legislativos del continente europeo. Para

minar la configuración política del Estado prusiano en la segunda mitad del siglo XIX, y el conflicto constitucional entre la Corona y el parlamento de los años 1861-1866 surgido a raíz de la negativa de la Cámara de diputados a aprobar el Presupuesto presentado por el ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que la Corona quería imponer.

El discurso de Laband en su obra clásica *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes* de 1871³ obedece a un propósito fundamental, tal como lo ha destacado Álvaro Rodríguez Bereijo⁴ en su estudio preliminar a la traducción de la obra del pro-

fesor de Könisberg, y ese es el de hacer imposible la reproducción del conflicto constitucional entre el Rey y las Cámaras. En efecto, Laband estimó que el conflicto entre el Rey y las Cámaras debía resolverse a favor del Rey, y que la voluntad regia debía prevalecer siempre, aunque el texto constitucional prusiano en vigor no lo expresara claramente.⁵

Las razones de orden político de Laband atendían a su rechazo al sistema democrático representativo y al parlamentarismo, así como a los caracteres de la Constitución prusiana del 31 de enero de 1850, que regulaba una monarquía constitucional en donde el Rey podía promover o frenar la actividad del parlamento, y el parlamento, mediante su voluntad, podía obstaculizar los actos

Gneist, el presupuesto constituye un acto de alta administración, un poderoso medio de control político y parlamentario; por lo tanto, la intervención del parlamento en el presupuesto no constituye el ejercicio de la función legislativa, ni en el sentido material ni en el sentido formal, sino que significa el ejercicio de una función administrativa de control. Pero en el sentido material, el presupuesto es un acto administrativo, una orden de ejecución dada a los funcionarios, que han de actuar dentro de los límites de las leyes vigentes. Véase RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, pp. 55 y 56.

³ LABAND, Paul, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, publicado en la *Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsplege in Preussen*, 1871. La traducción española de la obra que aquí se sigue se denomina *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

⁴ RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, "Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán", Estudio preliminar, publicado en LABAND, Paul, *Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. IX-LXXIII.

⁵ LABAND, Paul, *El Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 33-86.

del monarca, así como influir, a través el ejercicio de sus competencias, en las decisiones de éste, pero no podía jamás imponerle jurídicamente su voluntad. La Constitución se entendía como Carta otorgada, es decir, el Rey, en un acto voluntario, libre y gracioso, otorga al pueblo una Constitución escrita que limita sus poderes y regula su ejercicio y su coordinación con los de la representación nacional. El tipo de monarquía resultante difería de la monarquía parlamentaria que existía en otros Estados europeos de la época.⁶ Entre las características de este tipo de constitucionalismo estaba la del poder residual del monarca que implicaba que las facultades que no le eran concedidas expresamente a los otros poderes se entendía que eran de su competencia exclusiva. Además, el sistema prusiano respondía a notas como las siguientes:

1) El Rey como órgano soberano del Estado, titular de todo poder estatal, tenía el poder constituyente;

- 2) predominio absoluto del monarca sobre el ejército;
- 3) la potestad ejecutiva era exclusivamente del Rey y no de los ministros;
- 4) la potestad legislativa correspondía al Rey junto con las Cámaras, pero la iniciativa legislativa correspondía únicamente al Rey;
- 5) Al Rey correspondía la sanción de las leyes y su promulgación,
- 6) El parlamento fijaba anualmente el presupuesto general del estado mediante ley y
- 7) el poder judicial se ejercía en nombre del Rey.⁷

Dentro de este marco político y jurídico se ventiló el conflicto constitucional que enfrentó a la Corona con la Cámara de Diputados (Landtag). El Rey Guillermo I presentó a dicha Cámara su proyecto de reforma militar en 1860; la Cámara dominada por los liberales rechazó el proyecto, y un año más tarde, cuando el monarca insistió en consignar en el capítulo de gastos ordinarios del Presupuesto los créditos necesarios para la aplicación de la reforma

⁶ Ferdinand Lasalle en sus famosas conferencias dictadas en Berlín en 1862, que dieron lugar a la obra *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Roces, editorial Ariel, Barcelona, 1976, página 132, estimó que el constitucionalismo prusiano era un pseudo-constitucionalismo, no se trataba de una conquista del pueblo sino de un triunfo del absolutismo, con el cual conseguía éste mantener su régimen el mayor tiempo posible. Se pasaba por constitucional a un Estado que en realidad era absoluto.

⁷ Sobre estos aspectos, véase RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, "Laband y el Derecho Presupuestario del Imperio Alemán", Estudio preliminar, publicado en LABAND, Paul, *Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. IX-LXXIII.

militar, el parlamento se negó a aprobar el presupuesto. El monarca disolvió el Landtag. Al convocarse nuevas elecciones, los liberales obtienen nuevamente un triunfo arrollador. El conflicto, por tanto, quedó planteado y parecía no tener salida. El Rey nombró como jefe de gobierno a Otto von Bismarck en septiembre de 1862, quien se comprometió a sacar adelante la reforma militar –imprescindible para las futuras guerras que el Estado Prusiano intentaba dirigir contra Austria– aun a costa de gobernar contra el Landtag. Bismarck, con el apoyo de la Cámara alta o Herrenhaus, logró de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto y clausuró las sesiones del parlamento. Al año siguiente –1863–, el conflicto siguió y la Cámara baja rechazó el presupuesto. Como en el año anterior, Bismarck con el apoyo de la Cámara alta, obtuvo de manera inconstitucional la aprobación del presupuesto. El conflicto se prolongó hasta 1866, y se resolvió a consecuencia de un hecho con consecuencias políticas y jurídicas importantísimas respecto a las relaciones entre el Rey y el legislativo y la naturaleza del pre-

supuesto. El hecho fue el triunfo de Prusia sobre Austria en Sadowa, que confirió a Bismarck un éxito político indudable que implícitamente justificó la reforma militar y el gasto militar que los años anteriores se había aprobado en los presupuestos. A los liberales no les quedó más remedio que acordar el descargo del gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin presupuesto regular y fijar en bloque los gastos del año en curso. El triunfo prusiano frente a Austria y después respecto a Francia, permitió la realización de la unidad alemana y la creación, después de 1870, del primer imperio alemán bajo el liderazgo de Prusia.⁸

Laband, cuando escribe en 1871 su *Das Budgetrecht*, tenía en mente el conflicto constitucional entre la Corona y la Cámara baja. El ensayo es una formulación jurídica del conflicto, y de conformidad con su concepción jurídica; formalista y positivista, Lavand intentó transformar las relaciones de poder político y social en relaciones de derecho. Su propósito fue separar la teoría jurídica del presupuesto de los aspectos políticos con los que se había

⁸ LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, traducción castellana de W. Roces, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 143-144. Esta obra es una excelente descripción del conflicto constitucional prusiano.

mezclado, aunque siempre mantuvo su opinión de que el parlamento no tenía un derecho ilimitado en la aprobación de los gastos públicos. De esta manera, su construcción formal, "pura" desde el plano jurídico, se nutrió de los prejuicios políticos de la época⁹ que concedían al monarca la supremacía frente al parlamento y de la necesidad de evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado, pero siempre teniendo a la vista el reciente conflicto constitucional que su país había vivido.

La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de su construcción. Según esta teoría existen dos clases de leyes:

1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del poder legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones; y

2) leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el Rey y las dos Cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.¹⁰

Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el poder legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la ley que lo establece y aprueba, lo anterior con la intención de destacar los

⁹ Entre otros muchos autores que han criticado esta concepción del Derecho de Laband por cerrada e ideologizada, puede verse a HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 284-285.

¹⁰ El origen y desarrollo de la teoría dualista de la ley es anterior a Laband, aunque fue este autor quien le dio una sistematización dogmática. Probablemente el primer autor alemán que habló de esta distinción fue Von Stockmar.

elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.

La resultante de estas argumentaciones es sostener que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que el Parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función se reduce a la aprobación, a una vacía formalidad. Las competencias del legislativo son mínimas respecto a la elaboración o preparación del presupuesto, al contrario de los que ocurre con las leyes ordinarias. El presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material; de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al legislativo. Por otra parte, la Ley de Presupuesto es una "ley vinculada" por el ordenamiento jurídico y las leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias, tanto de ingresos

como de gastos; el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la legislación material preexistente dentro de cuyo ámbito y límites tiene que moverse la ley de aprobación, lo que significa que el legislativo no puede ni innovar ni modificar el presupuesto.¹¹

Laband cierra su obra con el análisis de los efectos o consecuencias jurídicas que se derivan de la no aprobación del presupuesto por el parlamento.¹² En otras palabras, ¿qué reglas jurídicas hay que aplicar a la administración de los ingresos y de los gastos cuando, a pesar del mandato de la Constitución, a comienzos del año presupuestario, la ley del presupuesto no llega a aprobarse? Esta es la cuestión más difícil del derecho presupuestario, sobre todo cuando la ley constitucional no contiene ninguna disposición que haya previsto tal caso. Para contestarla deben distinguirse dos supuestos diferentes:

a) Que la ley del presupuesto no haya sido elaborada a tiempo por el gobierno, o bien que los debates en el parlamento se demoren más de lo debido y el parlamento no haya tenido tiempo de aprobarla antes de comenzar el nuevo año presupuestario. En este supuesto, la

¹¹ LABAND, Paul, *El Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 5-32.

¹² LABAND, Paul, *El Derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 119-129.

práctica constitucional de los Estados y también del Imperio llega a una solución provisional que consiste en prorrogar provisionalmente durante uno o varios meses la vigencia del presupuesto anterior;

- b) Que exista un conflicto entre el gobierno y las Cámaras y el parlamento rechace la Ley de presupuesto. Esta es la hipótesis más difícil, porque ni la Constitución prusiana de 1850 ni la Constitución del Imperio alemán preveían disposición alguna normativa para el caso de que la ley presupuestaria no llegara a aprobarse.

¿Cómo resolver el vacío expuesto anteriormente? Laband se opone a las dos posiciones doctrinales que entonces se debatían: la liberal-parlamentaria y la monárquica absolutista. Desde la visión liberal-parlamentaria, el presupuesto constituye la única y exclusiva base de la administración financiera del Estado, por lo que a falta de aprobación del presupuesto, la administración del Estado se paralizaría. La alternativa monárquica absolutista, sostenía que a falta de aprobación del presupuesto por el legislativo, los poderes de la Corona continuaban rigiendo con toda la amplitud que poseían antes de instaurarse el régimen constitucional, por lo que no podía darse la parálisis de la administración estatal. La solu-

ción de Laband se apoya en su tesis ya descrita: la ley del presupuesto es una ley formal, vinculada respecto a la legislación material ya existente, que es la que constituye el fundamento legal de la mayoría de los gastos y de los ingresos públicos, lo que implicaba que la no aprobación de la ley presupuestaria no suponía una inmovilización de los fondos del Estado, pues tanto los ingresos como los gastos públicos pueden realizarse, salvo los ingresos anuales o gastos facultativos, sin necesidad de presupuesto, con base en las leyes sustantivas que los crean o establecen. El gobierno sin necesidad de presupuesto podrá ejecutar sus planes de gasto, bajo su exclusiva responsabilidad. La solución de Laband al conflicto constitucional no consiste en negar el derecho del parlamento a rechazar en bloque y totalmente el presupuesto, sino sencillamente a limitar su actuación a un mero control, pero no de carácter legislativo ni relevante políticamente, es decir, se vacía de todo contenido jurídico el derecho del parlamento a aprobar el presupuesto, y se legitima la gestión financiera del Estado sin la base de un presupuesto legalmente aprobado.

La teoría jurídica de la época en el Imperio Alemán continuó en la misma línea que Laband. Jellinek, por ejemplo, distinguió entre ley material y formal, y afirmó que el presupuesto constituía

un acto administrativo y que aunque el presupuesto era una condición *sine qua non* de la administración financiera no confería ningún pleno poder que no resultara de las leyes existentes; así, el presupuesto es un deber para las Cámaras legislativas y deben aprobarlo. Otros autores, como Ardnt y Bornhak, sostuvieron que el presupuesto es un acto administrativo, un mandato dado a las autoridades administrativas. Para Von Martitz el establecimiento del plan de la administración pública no pertenecía en absoluto a la esfera del poder legislativo. Otto Mayer estimó que la ley de presupuesto, por su contenido, era una cuenta, una estimación, un plan del ejercicio futuro, y que la aprobación del presupuesto por el poder legislativo no era más que una condición de forma impuesta por la Constitución al gobierno frente a la representación nacional, lo que significaba un testimonio de la oportunidad y necesidad de los gastos a realizar, testimonio que el gobierno necesitaba para justificarse ante la representación nacional, pero que ésta carecía de influencia legislativa real en su elaboración o gestión.¹³

*LA INFLUENCIA DE LA TEORÍA
ALEMANA DEL PRESUPUESTO COMO
LEY FORMAL EN LA TEORÍA
FRANCESA E ITALIANA*

Los franceses destacaron de la teoría alemana, sobre todo, la idea de que el presupuesto era una ley formal, y aportaron dos ideas fundamentales que condicionarían las teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto durante muchos años. Una de estas ideas es la del Presupuesto como acto autorización, lo cual implica, por supuesto la negación del carácter de ley material de dicha institución financiera. La otra es la que considera al presupuesto no como un acto unitario sino como un acto jurídico complejo, y cada uno de sus actos particulares o elementos constitutivos responde a naturalezas jurídicas diversas.¹⁴

Para Jèze el presupuesto no es solamente el acto que prevé los gastos y los ingresos del Estado para un año determinado; el presupuesto es también el acto que autoriza el pago de estos gastos y la recaudación de estos ingresos. Continuando con la tradición alemana del presupuesto como ley formal, nuestro autor afirma que

¹³ Véase GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, obra citada, p.p. 138 y siguientes.

¹⁴ GARCÍA AÑOVEROS, J., "Naturaleza jurídica del presupuesto", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 2, I.E.P., Madrid, 1962, pp. 437-438.

es un acto particular que no establece ninguna regla general y permanente. El presupuesto entonces consiste en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes; el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de estas leyes, por lo que no es una ley, sino aun un acto administrativo. La intervención del legislativo en la confección del presupuesto se explica sólo por razones de control jurídico-político. La naturaleza jurídica de la ley del presupuesto es la de un acto condición que no crea, ni modifica o extingue, una situación jurídica general; el acto-condición, sólo condiciona la eficacia de un acto regla o general (ley en sentido material) y sus efectos son los de un hecho futuro e incierto que suspende la producción de efectos jurídicos de un acto de voluntad, lo que implica que la aprobación de ley de presupuesto es un requisito de validez jurídica de los actos de la administración en materia de ingresos y de gastos.

Jèze también incorporó la idea, que más tarde desarrollaría Duguit, de que el presupuesto es un acto jurídico complejo, en el que cabía distinguir por lo menos dos elementos: a) Estados de previsión de gastos y de ingresos

anuales del Estado, y b) Acto autorización votado por el parlamento, que hace del presupuesto un acto de administración con forma legislativa. El presupuesto implica, por tanto, dos actos jurídicos distintos en un solo documento formal.¹⁵

Duguit llevó hasta sus extremos la atomización del presupuesto, reduciéndolo a un complejo de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuesta. Para este autor, el presupuesto no puede concebirse como un acto unitario, sino que es preciso separar el presupuesto de gastos del presupuesto de ingresos. El presupuesto de gastos no es nunca una ley, sino un acto administrativo. El parlamento, actuando como un agente administrativo, autoriza al funcionario competente a gastar una suma determinada del tesoro público; este acto crea una situación jurídica subjetiva para el Ministro y al mismo tiempo para los acreedores del Estado, es decir, es la condición para que el Ministro pueda ejercer legalmente una determinada competencia. El presupuesto de ingresos, en cambio, se distingue en dos supuestos: en primer lugar respecto a los ingresos tributarios y en las legislaciones en que rige la regla de la

¹⁵ JÈZE, G. *Traité de Science des Finances*. Le Budget, Editorial Giard et Brière, París, 1910, pp. 51-60.

anualidad del impuesto, el presupuesto tiene la naturaleza de una ley propiamente dicha en el sentido material; en segundo lugar, con respecto a los ingresos patrimoniales o en las legislaciones donde no existe la regla de la anualidad del impuesto y éstos son permanentes, no habiendo de ser renovados cada año, el presupuesto carece de significación jurídica, puesto que no crea derechos y obligaciones, y es una simple operación administrativa.¹⁶

La doctrina italiana ha defendido la tesis de que el presupuesto como acto administrativo quiere expresar el hecho de que el presupuesto es un acto propio del poder ejecutivo cuyo valor jurídico no necesita de la aprobación del legislativo y, si este último interviene, es como control político. En los primeros tratadistas italianos la preocupación central era analizar las consecuencias de una denegación total del presupuesto por el parlamento. A diferencia de los autores alemanes que negaban a las Cámaras legislativas el derecho de voto absoluto e ilimitado sobre el presupuesto y, en consecuencia, el derecho de denegación total, los autores italianos no negaban al parlamento tal poder, puesto que

si se le reconoce el derecho a aprobar el presupuesto, ha de admitirse también el derecho a rechazarlo, pues de otro modo el voto del presupuesto, y aun la misma función de control atribuidos al parlamento, carecerían de sentido. Para evitar la paralización de la administración estatal, e incluso la disolución del Estado como consecuencia de una denegación total del presupuesto, se proponen jurídicamente dos vías: concibiendo a la ley del presupuesto como una ley puramente formal, o dando un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por las Cámaras legislativas.

Respecto de la primera vía, se entiende que la ley del presupuesto no es una manifestación de la función legislativa sino de un derecho de vigilancia financiera. Es, por tanto, un acto de alta administración, un poderoso medio de control político que sólo puede considerarse formalmente como ley. El presupuesto presupone a las leyes vigentes y a la existencia misma del Estado. De esta manera el presupuesto reúne dos elementos:

- a) un acto legislativo en sentido formal; y

¹⁶ DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1991, tomo I, pp. 132-152, tomo II, pp. 160 a 201.

b) una ley vinculada al ordenamiento jurídico preexistente, principalmente a las leyes materiales que constituyen el fundamento jurídico de los gastos e ingresos públicos. Lo anterior implica que la ley del presupuesto no puede derogar ni modificar las leyes creadoras de ingresos y de gastos, tampoco pueden innovar el ordenamiento jurídico introduciendo nuevas normas jurídicas. En consecuencia el parlamento no puede negar la aprobación de los ingresos y gastos establecidos por las leyes precedentes. De este modo, sin que se niegue a la Cámara legislativa el derecho a rechazar el presupuesto, se lograba el mismo resultado práctico, esto es, impedir la posible paralización del Estado, configurando al presupuesto como un acto de legislación vinculada.¹⁷

La segunda vía, la que consiste en darle un nuevo sentido a la denegación del presupuesto por la cámaras legislativas, establece que sería inconstitucional y constituiría un exceso de poder el hecho de que el poder legislativo impidiera a la administración pro-

curarse los medios económicos necesarios para la cobertura de los servicios públicos indispensables para el funcionamiento del Estado. Los efectos de rechazar la regularidad de la cuenta que es el presupuesto, serán siempre políticos, por ejemplo la dimisión del ministro e incluso la del gobierno, pero nunca la de paralizar la administración pública. Los publicistas italianos como Santi Romano llegan al extremo de señalar que aun sin la aprobación del legislativo podría continuar la gestión del presupuesto necesario para hacer posible la aplicación de las leyes vigentes, haciendo uso de los poderes a él conferidos constitucionalmente en caso de necesidad, es decir, a través del decreto-ley.¹⁸

Las líneas doctrinales anteriores sólo apuntaban lo que sería la doctrina posterior, la del siglo XX. Ésta elabora de manera más acabada la teoría de las leyes de aprobación y de autorización, de acuerdo con una interpretación que se hace al Artículo 81 de la Constitución italiana de 1948. Dicha norma prohíbe expresamente que con la Ley de presupuesto se establezcan nuevos tributos o nuevos gastos, o se modifique el ordenamiento tributario existente.

¹⁷ Los principios autores de esta tendencia fueron Arcoleo, Orlando, Graziani. Sobre este punto véase RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *El presupuesto del Estado. Introducción al derecho Presupuestario*, obra citada, pp. 85-89.

¹⁸ ROMANO, Santi, *Corso di Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1928, 2a edición, pp. 298-299.

Lo que el Artículo 81 pretende es que la ley de presupuesto se mantenga en los límites de las leyes financieras precedentes, cuando prohíbe presentar consignaciones de ingresos y de gastos que no se encuentren en una ley preexistente. Tal norma viene a consagrar así el carácter formal de la ley de presupuesto y su naturaleza de norma vinculada a la legislación previamente aprobada.

LA REACCIÓN A LA CONCEPCIÓN DEL PRESUPUESTO COMO UNA LEGISLACIÓN PURAMENTE FORMAL

La reacción doctrinal a los planteamientos dominantes desde la época de Laband se dio partiendo de dos ideas fundamentales: de una parte, la crítica a la concepción dualista de la ley, afirmando que los actos emanados por el poder legislativo, siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución, tenían el carácter de leyes y contenían verdaderas normas jurídicas de carácter general; el otro fundamento entiende el presupuesto como un acto jurídico único e inescindible, y cuestiona la atomización del presupuesto

a que conducía la tesis de la ley formal, se expresa que en cuanto acto unitario, el acto legislativo que aprueba el presupuesto tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda ley, es decir, puede contener normas que modifiquen o deroguen las leyes preexistentes o creen, modifiquen o extingan las situaciones jurídicas de los particulares. La ley del presupuesto en este tenor, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración en materia de gastos y de ingresos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la administración como a los particulares acreedores o deudores, y sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

Así como en Alemania se genera la concepción del presupuesto como legislación formal, es en Alemania en donde se inicia la crítica a esa formulación teórica. Myrbach Rheinfeld,¹⁹ por ejemplo, reprocha a los que defienden la tesis del presupuesto como ley en sentido formal, que esa posición escamotea los derechos más importantes de las representaciones nacionales y al mismo tiempo los resultados más decisivos de las luchas políticas; en consecuencia, sostiene el derecho absoluto e

¹⁹ MYRBACH-RHEINFELD, Franz Von, *Précis de Droit Financière*, Giard et Brière, París, 1910, pp. 31-36.

ilimitado de las Cámaras a establecer el presupuesto en su totalidad y, por lo tanto, también del derecho a rechazarlo, como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella. Myrbach decía que admitir que el presupuesto es una ley en sentido material y reconocer el derecho de la representación nacional a rechazar el presupuesto en su totalidad, no implicaba la paralización de la vida administrativa. Para este autor la teoría del presupuesto como ley formal confundía los derechos del Estado y contra el Estado con los poderes y obligaciones de los órganos del Estado encargado del gobierno; por eso Myrbach manifestaba que denegar el presupuesto no era oponerse al funcionamiento del Estado, sino oponerse a la conducta de determinadas personas en los asuntos del gobierno.

Otro autor alemán, Haenel, estimó que la esencia de la ley consiste precisamente en la forma de la ley; en otras palabras, todo lo que está revestido de la forma de ley constituye una norma jurídica; la forma de la ley transforma en norma jurídica todo lo que encierra dentro de ella; en consecuen-

cia, para Haenel, las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la administración de hacienda, y como tales tienen forzosamente efectos directos en pro y en contra de los sujetos interesados en los gastos y los ingresos ordenados. En el plano de la discusión sobre la autorización del presupuesto por el Parlamento, Haenel afirmaba que toda administración gestionada sin la ley de presupuesto es una administración anticonstitucional, pues viola la disposición constitucional que prohíbe absolutamente el empleo de los ingresos en gastos no previstos en el plan financiero legalmente establecido.²⁰

En Italia, autores como Vitaliano, son de la idea de que es ley material todo acto del Estado emanado en forma de ley que modifique para un caso particular y para una sola persona el derecho existente. La condición de la generalidad de la ley material es una exigencia política, no un requisito político. En consecuencia, la ley de presupuestos es una ley en sentido material porque es una ley atributiva de competencia, y como tal tiene contenido jurídico constitucional consistente en la

²⁰ HAENEL, "Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne", en *Studien zum Deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1888, II, 2. Citado por GONZÁLEZ GARCÍA; Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, obra citada, p. 201.

creación de la posibilidad jurídica a favor de los individuos que funcionan como órganos del Estado de querer y actuar válidamente en nombre y por cuenta del Estado en el ámbito y para los fines especificados en la propia ley. De tal modo que en ausencia de ley de presupuestos, los actos realizados por las personas que componen el gobierno no tendrán el carácter de actos de Estado.²¹

La reacción más vigorosa en Italia en contra de la tesis de la naturaleza formal de la ley de presupuesto se debió a Mortara.²² Este autor sostenía que la distinción dualista carecía de sentido, dado que la autoridad que aprueba el presupuesto es exactamente la misma que ejerce cualquier otra función legislativa. La ley de presupuesto para Mortara constituye una manifestación de voluntad del Estado que se ejercita por el mismo poder al que, según la Constitución, corresponde la función legislativa. Esto significa que la ley de presupuesto es una ley en sentido material y formal, puesto que: a) la ley de presupuesto puede derogar las disposiciones y leyes preexistentes; b) la ley de presupuesto tiene por ob-

jeto regular las relaciones jurídicas con los particulares acreedores y deudores. Para Mortara la ley de presupuesto es una ley de integración del ordenamiento jurídico vigente, en tanto que las leyes son normas de carácter general y permanente que regulan los tributos son ciertamente las fuentes de los derechos y obligaciones de los particulares, pero por si mismas no habilitan para el ejercicio efectivo de los mismos que permanecen en suspenso hasta que la ley del presupuesto venga a darles movimiento y eficacia operativa.

Otro de los importantes autores italianos que rechazan la concepción del presupuesto como ley en sentido formal es Miceli.²³ Dicho autor afirma que, para resolver la cuestión de la naturaleza jurídica del presupuesto, es preciso distinguir entre ley de aprobación del presupuesto, que es una ley en sentido propio, y el presupuesto propiamente dicho. Miceli no hace como Jèze o Duguit en considerar al presupuesto como acto complejo, niega que el presupuesto y la ley de aprobación carezcan de contenido jurídico y afirma el carácter de ley material o sustantiva del presupuesto pue-

²¹ VITAGLIANO, G., *Il contenuto giuridico della Legge del Bilancio*, Oficina Tipográfica Italiana, Roma, 1910.

²² MORTARA, L., *Comentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, Ed. Villardi, Milán, 1923, pp. 126-135.

²³ MICELI, V., *Principii di Diritto Costituzionale*, Soc. Ed. Libr. Milán, 1913, p. 816 y ss.

to que ésta genera específicas obligaciones de naturaleza jurídica y los correspondientes derechos para el gobierno y los ciudadanos. Aunque el presupuesto se funde en leyes existentes, la aprobación del presupuesto no es un acto administrativo o de ejecución, dado que añade algo nuevo, autoriza la recaudación de los impuestos y distribuye los gastos en proporción a las necesidades, haciendo así posible la ejecución de las leyes. El presupuesto propiamente dicho es algo más que una simple cuenta patrimonial; contiene en cifras, tablas, capítulos los límites específicos dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad del gobierno, por lo que se puede decir que es, en cierto modo, la especificación del contenido de la ley del presupuesto. Así pues, presupuesto y ley de aprobación del presupuesto constituyen dos partes de un todo unitario, en cuanto uno da y cobra sentido respecto al otro. El rechazo del presupuesto por el parlamento, para Miceli, tiene como significado el de un voto político de censura a un ministro o a todo el gobierno, que los obliga a presentar la dimisión, sin que se produzca la paralización de la vida administrativa del Estado, pues entre tanto se abriría el paso a un

ejercicio provisional sobre la base del presupuesto anterior.

Las posiciones anteriores fueron elaboradas antes de la redacción del actual Artículo 81 de la Constitución italiana. Autores como Ingrosso han sostenido que la naturaleza material de la ley de presupuesto como ley de organización es incuestionable una vez que entró en vigor el mencionado Artículo 81. Ingrosso manifiesta que el presupuesto como ley de organización hace posible el funcionamiento de la administración del Estado y cumple una acción de integración del derecho objetivo. Para Ingrosso las leyes tributarias y las que establecen los gastos públicos son leyes imperfectas porque carecen de ejecutoriedad por sí mismas: la potestad de exigir un tributo o la potestad o el deber jurídico de la administración de efectuar un gasto están en suspenso, faltos de efectos, hasta que están inscritos en el presupuesto anual. Para este autor la ley de presupuesto, en cuanto integradora de las leyes existentes, puede innovar o modificar las leyes tributarias o las del gasto público, innovación que se concreta en la omisión o reducción de la consignación de un capítulo referente a un ingreso o a un gasto establecido en la ley.²⁴

²⁴ INGROSSO, G. , *Diritto Finanziario*, Ed. Jovene, Nápoles, 1956.

Quien ha sido el crítico más severo de la posición de la ley de presupuestos como ley formal, es el profesor argentino Giuliani Fonrouge. Para Fonrouge la ley de presupuesto es una ley en sentido material con efectos jurídicos normales. La argumentación es la siguiente: el presupuesto constituye un acto unitario, en el que los estados de previsión y el texto articulado son partes constitutivas de un todo orgánico; la función legislativa no se puede limitar a aprobar o autorizar lo que propone el ejecutivo, puesto que lo que reciben las Cámaras no es un acto definitivo sino un proyecto del presupuesto a considerar por ella, el cual pueden rechazar o modificar total o parcialmente; la ley de presupuesto no es una ley de autorización, pues en determinados casos, por ejemplo la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por la ley de presupuestos; y, finalmente, la ley de presupuesto puede crear o modificar el derecho objetivo si

no existen limitaciones a la acción del legislativo impuestas por la Constitución, por lo que, no puede considerarse la ley de presupuesto como un ejemplo típico de legislación vinculada.²⁵

LA TEORIZACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

Los autores nacionales son muy pocos cuando analizan la naturaleza jurídica del presupuesto. Profesores como Gabino Fraga sostienen que para conocer la naturaleza jurídica del presupuesto es necesario conocer sus efectos, que para el citado autor son los siguientes:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Const. Fed., art. 126);
- b) El presupuesto constituye la base legal para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al legislativo (Const. Fed., art. 74, frac. IV);
- c) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de

²⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos . M., *Derecho Financiero*, volumen I, Depalma, Buenos Aires, 1965, pp. 111 y ss. A diferencia de Fonrouge, otros autores argentinos como Bielsa o Ahumada comparten las opiniones de Duguit y Jèze, véase por ejemplo AHUMADA, Guillermo, *Tratado de Finanzas Públicas*, Editorial Assandri, Córdoba, Argentina, Volumen III pp. 723-727.

descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos;

- d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (arts. 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).²⁶

Fraga manifiesta que el primero de los efectos jurídicos señalados es la clave para la solución del problema. En efecto, la ley del presupuesto es una autorización e implica la realización de la condición legal necesaria para que el ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Con lo expuesto, Fraga se sitúa como cultivador de la teoría francesa del presupuesto, en especial de Jèze y Duguit, y además se inscribe en la teoría dualista de la ley, al indicar que la ley de presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas

generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, por lo que en su opinión la ley del presupuesto es un acto administrativo con todas las características de los mismos. No obstante, el mismo Fraga admite que en ocasiones el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que si tendrían el carácter de actos legislativos materiales. Esta última afirmación confirma lo ya dicho sobre la posición de nuestro autor como seguidor de la teoría francesa, pues es totalmente reconocible en esta manifestación la teoría del presupuesto como acto complejo o múltiple. Por lo que respeta a la ley de ingresos, que en México no pertenece formalmente al presupuesto, Fraga señala que ésta sí es una ley, tanto desde el punto de vista material como formal, porque posee las características del acto legislativo.²⁷

En la misma línea que Fraga, Ríos Elizondo²⁸ expresa que la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía el presidente a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo

²⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 333.

²⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, obra citada, pp. 327-334.

²⁸ RÍOS ELIZONDO, Roberto, "El Presupuesto de Egresos", en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, UNAM/FCE, 1972, pp. 251-293; en especial el capítulo tercero del artículo que se refiere específicamente a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, 277-284.

que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. Concretamente Ríos Elizondo señala:

Ahora bien, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de que la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar el Presupuesto de Egresos, aun cuando esto pueda ser precedido de discusiones entre los diputados, pues así lo establece con toda claridad el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, promulgada el día 26 de diciembre de 1935 que expresa: “Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir de enero”.²⁹

La tesis de Ríos Elizondo confirma la posición dominante en la teoría mexicana: Priva la concepción dualista de la ley de influencia alemana y francesa, el presupuesto como un acto materialmente administrativo vinculado a la legislación preexistente, y en donde la Cámara de Diputados tiene sólo una función de control político, que a mayor abundamiento hasta antes de 1977, únicamente consistía en la aprobación del presupuesto pero no en su previo examen y discusión.³⁰

En un importante estudio sobre la evolución del proceso presupuestario en México; Rubén Valdez Abascal omite hacer un análisis expreso de la naturaleza jurídica en México, sin embargo, al analizar la legislación que ha estado vigente en nuestro país, va quedando implícito que el presupuesto en México ha sido consi-

²⁹ RÍOS ELIZONDO, Roberto, “El Presupuesto de Egresos”, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, obra citada, p. 277. La Ley que cita este autor fue derogada en 1976 y en su lugar se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976. La disposición contenida en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fue sustituida por la que contiene el artículo 15 de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que al efecto señala “El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

³⁰ La reforma al artículo 74 fracción IV fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

derado como una autorización de la Cámara de Diputados al Ejecutivo para expensar las actividades oficiales obras y servicios públicos.³¹

La clásica obra de Sergio Francisco de la Garza³² insiste, después de recoger lo más relevante de la teoría nacional, en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el Derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México, traería consigo el que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedare amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo, en este caso, de incurrir en responsabilidad. Lo anterior implica que nuestro autor confiere a la Cámara de Diputados sólo una función de control

político y no una labor propiamente legislativa. Sergio Francisco de la Garza, como Fraga, es un autor que defiende la concepción dualista de la ley, la subordinación del legislativo al ejecutivo, la vinculación del presupuesto que a la legislación preexistente, sin que sea capaz de nutrir o crear una teoría nacional de la naturaleza del presupuesto colme las lagunas constitucionales que en la materia existen en nuestro país.

Más recientemente, Francisco Javier Osornio se refiere brevemente a nuestro problema, y al igual que la unánime teoría nacional, concluye que la naturaleza del presupuesto es la de un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.³³ Las obras de Miguel Acosta Romero y de Andrés Serra Rojas³⁴ no exploran a profundidad, y por desgracia, los temas relacionados con la naturaleza jurídica del presupuesto. A lo más, el maestro Acosta Romero afirma que “todos coincidimos en que es un acto o un do-

³¹ VALDEZ ABASCAL, Rubén, “La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno” en *Obra Jurídica Mexicana*, Procuraduría General de la República, México, 1985, tomo III, pp. 2633-2751.

³² DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, novena edición, 1979, pp.119-129.

³³ OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 83.

³⁴ SERRA ROJAS ANDRÉS, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, novena edición, 1979, tomo II, pp. 21-22.

cumento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en un ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso".³⁵

Los elementos de la teoría nacional sobre la naturaleza del presupuesto en México, según lo expresado en la doctrina citada, y con apoyo en las normas constitucionales y legales vigentes, son los siguientes:

- a) Aceptación de la teoría dualista de ley. El presupuesto de egresos es un acto administrativo con forma de ley, salvo aquellos casos en donde en el presupuesto se contemplan disposiciones generales para su aplicación. La ley de ingresos es una ley en sentido material.
- b) Separación formal entre presupuesto de egresos y ley de ingresos, al contrario de lo que sucede en términos generales en el derecho comparado, en el cual el presupuesto comprende tanto ingresos como egresos. Tan absurda es esta situación que el procedimiento para aprobar el presupuesto de

egresos compete con exclusividad a la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y la aprobación de la ley de ingresos es atribución de las dos Cámaras, esto es, corresponde al Congreso según el artículo 73 fracción VII de la norma fundamental, salvo que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72 inciso h).³⁶

- c) El presupuesto no es un acto unitario. Es un acto complejo. La ley de ingresos es una ley en sentido material. El presupuesto de egresos es ley en sentido formal, y se puede calificar de acto administrativo de autorización o acto condición.
- d) La función de la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos no es propiamente legislativa, sino de control político. No existe disposición constitucional que prevea soluciones o procedimientos a posibles conflictos entre legislativo y ejecutivo en caso de que la Cámara de Diputados se negara a aprobar el presupuesto. Tampoco la norma constitucional determina si la Cámara de

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, tercera edición actualizada, pp.512-513.

³⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, décimo séptima edición, 1980, pp. 318-321. Tena, apoyándose en el pensamiento de Rabasa, hace una crítica a tal absurdo constitucional, el que sólo se puede explicar por los antecedentes unicamerales de la Constitución de 1857.

Diputados puede enmendar o modificar parcialmente el proyecto de presupuesto; lo que sí hace la legislación secundaria —La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en sus artículos 21 y 22—, aunque limitando la posibilidad de hacer las modificaciones a reglas de procedimiento que condicionan la actividad controladora de la Cámara de Diputados, lo que a todas luces es discutible, puesto que la ley secundaria restringe el derecho constitucional de la Cámara de Diputados a examinar el presupuesto de egresos, es decir, la legislación derivada afecta uno de los derechos fundamentales de los cuerpos legislativos en una democracia, el derecho de éstos a determinar y en su caso aprobar con libertad el presupuesto. Igualmente, no hay solución constitucional para el caso de que la ley de ingresos no se apruebe antes del inicio del año fiscal.

- e) El presupuesto de egresos, por su carácter de legislación sólo formal y su naturaleza de acto administrativo, se encuentra vinculado a la legislación preexistente (según la doctrina, pero no el derecho positivo).

POSICIÓN PERSONAL SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

La doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto además de su insuficiencia porque no presenta una exposición coherente y a profundidad de todas las temáticas, es obsoleta. El trabajo más importante en esta materia sigue siendo el de Gabino Fraga. Después de él, los autores nacionales se han conformado con repetirlo sin intentar abundar en desarrollos teóricos a nivel mundial más actuales y conformes con lo que es el presupuesto a finales de siglo, en los Estados contemporáneos. Además, la teoría sobre la naturaleza del presupuesto en México presenta ciertas contradicciones con el derecho positivo nacional que aquí se expondrán, y eso ha sido porque nuestros autores han repetido la obra de los doctrinarios extranjeros, sobre todo los franceses de finales de siglo pasado y principios de éste, sin contrastarla debidamente con el derecho interno.

La crítica a la doctrina nacional sobre la naturaleza del presupuesto, a nuestro juicio debe plantearse desde los siguientes aspectos:

1. La refutación a la teoría dualista de la ley. Tal distinción decimonónica resulta hoy obsoleta. Las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la elaboración de los órganos del Estado investidos por la Constitución para hacer leyes. Además, el presupuesto, como se verá más adelante, en cualquiera de sus dos vertientes no es una legislación vinculada en el derecho mexicano, y por lo tanto, puede afectar la esfera jurídica no sólo de los órganos del Estado sino de los particulares. Por otra parte, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción. La reciente teoría general del derecho, por ejemplo Bobbio, señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para la cual todos los hombres son iguales y todas las acciones son ciertas; estos son requisitos no tanto de la norma jurídica, sino de la norma justa.³⁷ Es decir, el profesor, contempla la posibilidad, como más adelante lo señala, de normas generales y concretas y de

normas particulares y abstractas, además de las particulares y concretas que corresponderían, algunas de ellas, a los actos administrativos, y de las generales y abstractas que eran antes del advenimiento del Estado Social, el ideal de la ley. Tiene, por tanto, que advertirse que la concepción de ley de la teoría dualista es propia de una escuela jurídica: la exégesis, y de una época determinada: la del Estado liberal clásico.

Por lo tanto, el acto mediante el cual se aprueba el presupuesto debería tener, en México, el carácter de ley, no sólo porque así se contempla en el derecho comparado, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación de los presupuestos, por lo cual resulta obsoleta y chocante la actual redacción del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que denomina "Decreto" a la aprobación del presupuesto de egresos. Sostener que sólo la ley de ingresos es una ley material y el presupuesto de egresos un acto de autorización o condición, carece de sentido. No debe olvidarse que la concepción dualista de la ley tenía un claro propósi-

³⁷ BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1992, p. 144.

to político: limitar la acción del legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es decir, la intervención del legislativo, tal como lo vimos en la obra de Laband, era una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos.

2. Otra terrible deficiencia de nuestro derecho positivo es haber dividido al presupuesto en ley de ingresos y decreto de presupuesto como dos actos legislativos separados. Esto, además de romper con el principio de unidad del presupuesto, carece de sentido. La ley de presupuestos es un acto unitario, no un acto complejo, y no debe inducir a error el hecho de que en la Ley de Presupuestos exista al mismo tiempo un articulado y unos estados de previsión, de gastos e ingresos. Tampoco puede hablarse de la distinta naturaleza del presupuesto según se trate de presupuesto de ingresos y de gastos, tal como lo sostuvo erróneamente Duguit, porque el presupuesto es único e inescindible: los ingresos no se entienden sin los gastos y viceversa, se trata de un todo articulado, por lo que el procedimiento de tramitación y de autorización debe ser el mismo, y no como ocurre en México, en donde la ley de

ingresos se tramita ante las dos Cámaras y el presupuesto de egresos únicamente ante la de Diputados. Los ingresos y egresos deben estar en el mismo documento formal, no sólo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por razones políticas: para un mejor control y fiscalización. Finalmente, el hecho de que en la Ley de Presupuestos se contengan disposiciones de distinta naturaleza no nos permite afirmar que el presupuesto tiene una naturaleza múltiple, porque en todas las leyes se contienen preceptos de alcance jurídico diverso, sin que esto sea motivo suficiente para afirmar que aquéllas tienen una naturaleza jurídica compleja.

3. La inadvertencia de la doctrina nacional de asumir la teoría dualista de la ley que implicaba lógicamente, en las teorías que sostuvieron esta concepción, que el presupuesto se encontraba vinculado a la legislación preexistente, y que en ese sentido, el legislativo carecía de facultades para modificar, enmendar o rechazar el presupuesto, se contradice con el derecho interno, pues la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en sus artículos 21 y 22, aunque limitan a nuestro juicio inconstitucionalmente el derecho de los legisla-

dores, brindan la posibilidad de modificar el proyecto de presupuesto de egresos; igual ocurre con las leyes de ingresos que llegan a modificar la legislación tributaria existente. Lo expuesto significa que en México la doctrina nacional no percibió las consecuencias jurídicas y políticas de la aceptación de la teoría dualista de la ley, principalmente la de entender que el presupuesto es una legislación vinculada y subordinada a la legislación preexistente con consecuencias muy graves desde el punto de vista constitucional a la labor legisladora y fiscalizadora del poder legislativo. En nuestro país, por tanto, el presupuesto, ni en su vertiente de egresos ni en la de ingresos es legislación vinculada a la preexistente. Lo único que a nuestro entender en este renglón resulta inadecuado, es el hecho de que a nivel constitucional no se exprese con claridad el derecho del legislativo a rechazar, enmendar o aprobar el presupuesto, parcial o totalmente.

4. Las razones anteriores nos deben llevar a concluir que la labor del legislativo en la materia presupuestaria no sólo es de control sino de legislación, y que éstas dos funciones deben realizarse plenamente. Los presupuestos, al aprobarse por el legislativo, son actos enteramente legislativos, puesto que

en las Cámaras existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto, aunque la Constitución no exprese con claridad la profundidad de ese derecho del legislativo, situación que obliga a una reforma constitucional en este sentido. En cuanto a las atribuciones de control del legislativo, que implican por una parte el derecho de las Cámaras a recibir con un plazo mayor el presupuesto para estudiarlo, por lo que es necesaria una reforma constitucional, deben administrarse con el derecho legislativo de las Cámaras, pues si a éstas no se les regatea su derecho legislativo pleno, luego entonces pueden aprobar, pero también rechazar totalmente, el presupuesto, lo que constituiría la vía de fiscalización más acabada.

5. Lo expuesto impele a un tratamiento constitucional del presupuesto más coherente. En especial, y como último aspecto, es imprescindible que la Constitución prevea los mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran suscitarse. Es importante reiterar que, en mi opinión, la Cámara de Diputados puede enmendar o rechazar el presupuesto, porque carecería de sentido la facultad de aprobar si no fuera consustancial a la de rechazar o reprobado, igual-

mente no tendría contenido la facultad de examinar si del análisis no pudieran realizarse observaciones o enmiendas. Si se sostiene que sólo puede aprobar, examinar y discutir y no rechazar o enmendar, se cae en el absurdo de conferir a la Cámara de Diputados de una facultad mecánica que nada tiene que ver con el control al ejecutivo.

¿Qué pasa si la Cámara de Diputados rechaza el presupuesto? No hay que olvidar que en la actualidad el presupuesto, además de ser un documento técnico jurídico, es la expresión de la política económica del Ejecutivo, por lo que desaprobando el presupuesto tiene, además de un serio contenido económico, uno político: el rechazo de la política económica, del rumbo económico que propone para el país el Poder Ejecutivo. En nuestra Constitución, como ya hemos señalado, no existen mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales que pudieran darse cuando la Cámara de Diputados se negara a aprobar en su totalidad el presupuesto. Por lo cual es deseable que se establezca, como en el Derecho comparado, alguna norma de solución, que podría ser la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, más el índice de inflación señalado por el Banco de México, sistema denominado de

la reconducción del presupuesto, u otro procedimiento alternativo, como la concesión de créditos provisionales. En la actualidad parece que de conformidad con el artículo 75, lo único que está garantizado es el pago de los empleados del gobierno federal, toda vez que dicho artículo señala que si "por cualquier circunstancia" se omite fijar la remuneración que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Finalmente, si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría enmendar el presupuesto, posteriormente lo remite al Ejecutivo para su publicación. En este caso, el Poder Ejecutivo podría ejercer el derecho de veto contenido en el artículo 72 fracción B, esto es, la facultad de hacer observaciones y devolverlo a la Cámara, en cuyo caso, para que las enmiendas quedaran firmes, tendría que confirmarlas con las dos terceras partes del número total de votos; esto significa el voto de 334 diputados. Sin embargo, la cuestión jurídica es: ¿puede el Ejecutivo vetar un decreto de una sola de las Cámaras?

En opinión de Jorge Carpizo, el presidente sólo posee la facultad de veto respecto a las leyes o decretos de carácter federal en las que interviene el Congreso de la

Unión,³⁸ por lo cual no podría vetar el presupuesto, toda vez que se trata de un decreto de una sola de las Cámaras. Por su parte, Felipe Tena Ramírez señala que “la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso”.³⁹

Sin embargo, existen otras⁴⁰ opiniones que señalan que ciertamente el artículo 72 se refiere a las leyes o decretos del Congreso, sin embargo, la fracción J se refiere a los casos en los cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras,⁴¹ y estos taxativamente son:

- a) cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado,
- b) cuando la Cámara de Diputa-

dos declara que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales;

- c) cuando se trate de decreto de convocatoria a sesiones extraordinario que expida la Comisión Permanente. Por otra parte, no existe una norma expresa como la contenida en el artículo 70 que señala que la Ley que regula la estructura interna y funcionamiento del Congreso no puede ser vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. En conclusión, si el decreto que contiene el presupuesto no se encuentra entre los casos que de forma limitativa señala la fracción J del artículo 72, ni existe una norma expresa que señale que el decreto que contiene el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo, éste puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu*

³⁸ Se trata de una interpretación a *contrario sensu* de lo que dice Jorge Carpizo: “El presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque: a) el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir en aquellas que interviene el Congreso de la Unión; b) ...”CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, décimo segunda edición, México, 1994, p. 223.

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, décimo “Sexta edición, México, 1978, p. 262.

⁴⁰ Véase CÁRDENAS GRACÍA, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, páginas 70-72, en especial la cita a pie de página número 72.

⁴¹ La letra cursiva es mía, para destacar que la citada fracción J se refiere también a las resoluciones de alguna de las Cámaras, caso en el que se encuentra el presupuesto.

la fracción B del artículo 72, esto es la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso. Es pertinente destacar que en los primeros años de vida de la Constitución existieron vetos al presupuesto. Tal es el caso del que ejerció el Presidente Venustiano Carranza cuando vetó el presupuesto que le envió la XXVIII Legislatura en el año de 1919⁴².

Por todo lo aquí expuesto es importante revisar el tratamiento jurídico que la Constitución le da al presupuesto y adecuarlo a los tiempos que vive el país.



⁴² Es un hecho que el Presidente Carranza vetó el presupuesto que proponía la Legislatura ese año; sin embargo, este caso tiene anexas otras circunstancias y debates: el problema de fondo consistía en que los Diputados habían aumentado la dieta que debían percibir en el año para el cual aprobaban el presupuesto, lo cual en opinión del Ejecutivo era anticonstitucional por existir un precepto que lo prohibía. El debate giró en torno a quién correspondía ser el garante de la Constitución, si sólo al Poder Judicial o también al Ejecutivo y, en este último caso, si al interpretar que no era constitucional el aumento podía vetarlo. El problema se resolvió de manera política.



EL PRESUPUESTO BAJO LA LUPA: SUELDOS, BONOS Y SIMULACIONES

SERGIO AGUAYO QUEZADA Y HELENA HOFBAUER

A los funcionarios les incomoda y/o enoja decir cuánto ganan, y si responden lo hacen con evasivas o exabruptos insistiendo, siempre, que sólo perciben lo que les autoriza la ley. En efecto, sus ingresos caen dentro de la normatividad y la práctica existentes, lo que no es motivo de alegría porque lo cotidiano es que se oculte y disimule la información y se manejen con discrecionalidad enormes sumas del presupuesto. Ello propicia la ineficiencia e inequidad de los funcionarios y viola el derecho a la información de los ciudadanos.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se ha reducido el manoseo del presupuesto, que llegó a niveles de escándalo en el gobierno de Carlos Salinas. Sin embargo, seguimos desconociendo el monto de los ingresos que tienen los funcionarios y el ejecutivo sigue transfiriendo discrecionalmente partes del presupuesto con el propósito, según algunas fuentes, de financiar el sistema de bonos y compensaciones.

Estas son algunas de las conclu-

siones que dejó la revisión de los Presupuestos y las Cuentas Públicas de la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República entre 1992 y 1997.

La parte superior de la pirámide administrativa tiene nueve niveles. En la cúspide está el Presidente de la República. Inmediatamente después vienen cinco niveles de Servidores Públicos Superiores (los SPS): el Secretario, los Subsecretarios, el Oficial Mayor, los Directores Generales de Estructura y los Directores Generales. Luego siguen los mandos medios: Director de Área, Subdirector y Jefe de Departamento.

En torno a ellos viven y se reproducen otras 19 variedades de funcionarios: los asesores, los secretarios privados, particulares y técnicos, los coordinadores y los jefes de empleados cuyos niveles están homologados a los de la jerarquía. Utilizando la jerga correspondiente: el Coordinador Administrativo de un SPS-33 (o sea, un Director General) está homologado con un Mando Medio 29 (un Subdirector de Área).

Los SPS, los mandos medios y los homologados llegan a ser un porcentaje considerable de los empleados públicos. Por ejemplo, la Administración Central de Gobernación tiene 1,928 plazas, de las cuales un 15 por ciento (300) son funcionarios. Sobre ellos descansa la responsabilidad de que funcione el gobierno y sería absurdo regatearles ingresos acordes a sus conocimientos y responsabilidades. Lo inaceptable es la falta de información. Ellos mismos establecieron un sistema extraordinariamente generoso y deliberadamente oscuro. La información sobre sus privilegios —que dejamos para otra ocasión— y sus ingresos es insuficiente. El Presupuesto sólo es claro sobre los “Sueldos compactados”: en 1996 el Secretario de Gobernación tuvo un sueldo mensual “compactado” de 18,496 con 70 centavos; mientras que un nivel 28 (Jefe de Departamento) recibió 2,278.70; y un asistente administrativo (nivel 17) 1,251 pesos mensuales.

Pero además del sueldo compactado están las primas, las compensaciones, la gratificación de fin de año, los honorarios especiales, los estímulos, las prestaciones, las asignaciones, etcétera.¹ En todo caso, incluyendo algunos de estos añadidos, y de acuerdo al presu-

puesto, el ingreso neto mensual de Emilio Chuayffet es de 50 mil pesos mensuales.

A esta cantidad hay que agregar los famosos bonos, de los cuales hay una amplia variedad: trimestrales, cuatrimestrales, semestrales, anuales y sexenales; de actuación, productividad, desempeño o navideños; de retiro, despido y electorales (aquellos que se están entregando en años de elecciones, como éste). Sobre ellos se acaba la información; sólo sabemos que mientras más arriba se está en la pirámide, más crece el monto y la variedad de los bonos.

Las cifras que salen dan escalofríos. En 1995 la asambleísta del PRD, Dolores Padierna, aseguró públicamente que el Regente de la capital, Óscar Espinosa, recibió ese año un aguinaldo de 700 mil pesos (alrededor de 108 mil dólares). La cifra nunca fue desmentida, pese a que no tiene proporción con los montos que el presupuesto menciona como “sueldo compactado”, o con el ingreso mensual neto.

Ante la justicia estadounidense Mario Ruiz Massieu declaró que en 1994 Carlos Salinas le entregó en efectivo 750 mil pesos (unos 228 mil dólares) como “bonificación” por haber detenido a uno de los presuntos responsables del

¹ A la confusión ayuda la variedad en las formas de pago: un funcionario puede recibir sus ingresos en cheques, en efectivo o en depósitos que se hacen directamente en sus cuentas bancarias.

asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.

Para detectar las partidas de donde sale el dinero para pagar salarios y bonos, revisamos los Presupuestos y las Cuentas Públicas de la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República. Algunas de ellas son bastante obvias, otras están disimuladas.

Los Cuadros 1 y 3 muestran la forma en que las dos entidades distribuyeron sus recursos entre 1992 y 1996 por objeto del gasto. En el Capítulo 1,000, "Servicios Personales", es donde se localizan las cantidades que se dedican a pagar a los que prestan sus servicios a las dos entidades. A excepción de los "sueldos compactados"—una parte menor de los ingresos de los funcionarios— no hay información sobre la forma en que se distribuyeron en los diferentes niveles de la pirámide.

Por otro lado, existen partidas en otras partes del presupuesto que se utilizan para pagar los bonos. Los cuadros que acompañan el texto realzan el Concepto 3,800 ("Servicios oficiales"), que incluye la partida 3,806. El énfasis viene de que, según concedores del presupuesto, esa partida se utiliza para el pago de bonos.²

Esta interpretación encuentra respaldo en la definición de la partida y del capítulo, y en la forma en que se maneja.

En la "Clasificación por objeto del gasto" aparece el nombre de la partida 3,806: "Asignaciones para requerimientos de cargos de servidores públicos superiores y de mandos medios". Más adelante se explica que su finalidad es "cubrir las erogaciones que se originan en atención al cargo de los Servidores Públicos de Mandos Superiores, Medios y sus homólogos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el desarrollo de sus funciones oficiales". La ambigüedad es deliberada e injustificada por la importancia que tiene el concepto.³

Sobre los cuadros deseamos resaltar los aspectos que nos parecen más importantes:

- * El capítulo 3,800 es el que más recursos manejó en los seis años revisados.
- * Hay una enorme diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido. Año con año aumenta de manera descomunal en relación a los incrementos del presupuesto.

² El concepto 3,800 tiene partidas bastante ambiguas. Entre otras, "Gastos de ceremonial y de orden social", "Gastos menores" y "Gastos de las oficinas de Servidores Públicos Superiores".

³ La ambigüedad se sostiene porque la Cuenta Pública no desagraega la parte que corresponde a la partida 3,806, que es una de las ocho partidas del concepto 3,800.

- * Los montos son considerables. En la Presidencia de la República el concepto 3,800 representa alrededor del 25 por ciento de todo su presupuesto. En 6 años, Gobernación ha manejado 224 millones de dólares a través de esa partida. Si consideramos que estas unidades tienen una parte pequeña del gasto público (Gobernación anda por el 1.5 del Gobierno Federal centralizado), los montos canalizados a través de ese concepto en las diferentes Secretarías pueden ser estratosféricos.
- * Entre sexenios hay variaciones notables. Después de los excesos de Carlos Salinas, el gobierno de Ernesto Zedillo está siendo más claro y realista en lo que presupuesta.
- * Las dependencias al interior de las entidades se benefician de manera diferente y las fluctuaciones pueden ser notables, y ciertamente inexplicables. En 1993, la Oficialía Mayor de Gobernación aumentó el concepto 3,800 en más de 9 mil por ciento; mientras que al año siguiente sólo creció en un 131 por ciento. En la Presidencia de la República, Estado Mayor Presidencial le fue muy bien con Carlos Salinas, mientras que con Ernesto Zedillo el Apoyo Aéreo fue mejor tratado. Según la opinión de conocedores, la forma como se maneja el concepto 3,800, y en especial la partida 3,806, libera recursos para el pago de los bonos. La

mecánica es la siguiente: durante el año, los funcionarios van ahorrando de algunas partidas, conceptos y capítulos para transferirlo a otras. El principal beneficiario de los ahorros (y tal vez de algunas transferencias) es el capítulo 3,800.

Las transferencias entre partidas, conceptos y capítulos se hacen con gran discrecionalidad, sin informar a los diputados que aprobaron un presupuesto de egresos condenado desde un principio a ser modificado. La Presidencia de la República, por ejemplo, ha llegado a mover hacia el concepto 3,800 hasta un 20 por ciento del presupuesto que le aprobaron.

Los funcionarios se irritan o se sienten incómodos cuando se publica información sobre sus ingresos pese a que es la única alternativa por el silencio que guardan. Lo viven como una agresión personal, como si se les quisiera quitar un ingreso que consideran merecer. No entienden que lo criticable del esquema no está necesariamente en el monto de sus ingresos sino en la forma en cómo se deciden y entregan. El servicio público requiere salario atractivo para atraer profesionistas y técnicos altamente preparados, a los cuales se les pueda exigir eficiencia y se les vacune contra la tentación del dinero fácil.

El actual sistema es perverso porque tiene institucionalizada

una ambigüedad que facilita las desigualdades entre funcionarios y de éstos con los empleados de menor nivel. En el reparto de los bonos son frecuentes las injusticias porque, ante la falta de criterios claros, pueden utilizarse para compensar lealtades, amarrar complicidades o castigar indisciplinas. Es, además, una forma de humillar y degradar a los funcionarios que se hacen cómplices de la simulación. La última inequidad llega con la jubilación, cuando se desploma el ingreso de los funcionarios porque, con algunas excepciones, la pensión se otorga con base —principal-

mente— en lo que incluye el sueldo compactado.

Para los contribuyentes, la falta de transparencia impide saber si el nivel de ingresos está proporcionado a la productividad del funcionario, acentúa la desconfianza hacia las instituciones.

En suma, el sistema de pagos y compensaciones a los funcionarios es uno de los aspectos que deberán revisar con mayor atención los Diputados cuando reciban, en las próximas semanas, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Hacer transparentes y equitativos los ingresos de los funcionarios es parte central de la agenda democratizadora.

**CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR OBJETO DEL GASTO,
1992-1996**

CLAVE	CAPÍTULO	1992		1993	
		PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
	TOTAL	243,909.200	245,189.900	279,288.300	281,522.300
1000	SERVICIOS PERSONALES	34,589.900	39,923.700	41,650.400	45,759.500
1100	Remun. al personal de carácter permanente	24,009.100	26,057.700	28,366.400	29,951.400
1200	Remun. al personal de carácter transitorio	658.100	449.200	658.100	464.500
1300	Remun. adicionales y especiales	6,452.400	5,736.700	7,505.300	6,411.100
1400	Pagos por concepto de seguridad social	0	0	0	1,486.800
1500	Pagos por otras prest. de seguridad social	3,470.300	7,880.700	5,120.600	7,445.900
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	45,313.000	32,291.600	62,411.600	39,861.300
3000	SERVICIOS GENERALES	158,098.900	168,119.700	179,644.100	191,640.800
3806	–Servicios oficiales–	9,973.700	61,188.300	12,628.300	74,978.000
4000	TRANSFERENCIAS	704.800	491.100	917.800	458.500
6000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	5,204.800	4,363.800	4,664.500	3,802.200

NOTA: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996

**CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR OBJETO DEL GASTO,
1992-1996 (CONTINUACIÓN)**

1994		1995		1996	
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
296,300.000	338,618.500	380,000.000	430,602.800	533,284.200	714,028.100
45,600.000	55,269.200	55,200.000	63,963.400	86,350.300	83,714.300
31,064.600	34,229.400	37,115.800	38,593.400	44,024.600	49,624.400
652.100	496.200	652.100	616.700	5,206.600	11,669.800
8,488.000	7,663.400	11,647.400	10,439.900	14,323.200	10,063.500
0	1,666.700	0	1,962.400	0	2,394.400
5,397.300	11,191.500	5,784.700	12,355.900	22,795.700	9,962.200
53,868.500	46,426.300	55,770.000	60,714.200	72,019.400	94,418.600
188,631.500	228,730.500	260,230.000	298,397.200	364,483.600	511,581.100
13,648.000	78,693.000	49,706.400	115,944.900	59,131.500	179,095.000
1,400.000	1,395.000	1,600.000	472.100	1,800.000	901.700
6,800.000	6,797.600	7,200.000	7,055.900	8,830.900	22,935.400

NOTA: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 380: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1992-1996

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1992			1993		
	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
Dirección General de Asuntos Jurídicos	375.100	2,311.600	516	526.00	2,553.700	385
Dirección General de Comunicación Social	630.800	3,535.600	460	846.800	4,028.300	375
Oficina de la Presidencia	3,271.100	19,144.600	485	4,398.000	21,077.100	379
Dirección General de Administración	3,793.200	19,747.400	421	4,218.600	26,929.100	538
Estado Mayor Presidencial	1,491.400	14,464.200	870	2,106.600	17,898.900	759
Apoyo Aéreo Presidencial	381.500	1,801.400	372	490.900	2,294.500	367
Dirección General de Administración	30.600	163.500	434	41.400	198.400	379
ALGUNAS COMPARACIONES PORCENTUALES:						
TOTAL SERVICIOS OFICIALES	9,973.700	61,168.300	513	12,628.300	74,978.000	494
PRESUPUESTO TOTAL DE LA ENTIDAD	243,909.200	245,189.900	1	279,288.300	281,522.300	1
Porcentaje del concepto 3806 en el total	4.09 %	25 %		4.52 %	26.63 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3808: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1994			1995			1996		
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
577.100	2,866.700	397	1,737,700	3587.000	106	2,263.900	5,720.100	153
962.600	4,257.800	342	3,259.500	5,392.300	65	4,148.800	7,523.600	81
4,860.200	20,677.900	325	14,544.100	31,009.400	113	20,381.200	42,161.200	107
4,321.600	28,308.500	555	9,309.800	42,040.400	352	10,362.400	64,362.900	521
2,329.800	19,838.500	752	18,779.700	29,523.400	57	20,092.400	48,178.600	140
550.700	2,329.000	323	1,621.500	3,411.900	110	1,734.800	10,855.000	526
46.000	208.200	353	138.300	228.700	65	148.000	292.600	98
13,648.000	78,484.600	475	49,390.600	115,193.100	133	59,131.500 1	79,095.000	203
296,300.000	338,610.500	14	380,000.000	430,602.500	13	533,284.200	714,028.100	34
4.61 %	23.24 %		13.08 %	26.93 %		11.09 %	26.08 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 3: PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR OBJETO DEL GASTO, 1992-1996

CLAVE	CAPÍTULO	1992	
		PRESUPUESTADO	EJERCIDO
	TOTAL	691,225.200	1,112,292.500
1000	SERVICIOS PERSONALES	204,196.400	289,303.200
1100	Remun. al personal de carácter permanente	130,767.100	146,040.800
1200	Remun. al personal de carácter transitorio	16.100	6,426.500
1300	Remun. adicionales y especiales	45,727.200	89,424.400
1400	Pagos por concepto de seguridad social	0	0
1500	Pagos por otras prest. de seguridad social	27,686.000	47,411.500
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	82,494.200	89,418.300
3000	SERVICIOS GENERALES	152,400.200	398,403.800
3806	-Servicios oficiales-	20,796.900	158,422.700
4000	TRANSFERENCIAS	57,483.400	148,269.000
6000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	41,461.300	60,610.200

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1997.

CUADRO 3: PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POR OBJETO DEL GASTO, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1993		1994	
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	PRESUPUESTADO	EJERCIDO
866,871.000	1,662,942.900	1,495,800.000	1,906,427.200
272,252.100	395,188.300	328,100.000	471,586.200
168,297.100	191,326.300	213,843.600	240,475.500
16.100	512.800	16.100	6,432.200
52,305.200	121,497.600	54,666.700	137,696.200
0	9,837.800	0	11,985.800
51,633.700	72,013.800	59,773.600	74,993.900
129,769.300	105,708.300	187,253.300	132,632.800
194,202.700	446,690.900	467,546.700	760,925.100
32,679.300	199,074.400	47,716.100	296,705.500
118,740.500	372,701.200	307,100.000	395,029.500
58,906.400	117,034.200	64,400.000	74,057.300

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1997.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3806: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1992-1996

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	1992			1993		
	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
Oficina del Secretario	368.800	2,980.300	708	508.700	2,393.300	370
Unidad de Contraloría Interna	428.400	2,875.300	671	521.000	2,707.400	419
Of. Subec. de Población y Serv. Migratorios	166.300	1,427.700	768	228.400	1,034.900	353
Dirección General de Asuntos Jurídicos	179.100	1,422.200	694	245.500	2,631.000	972
Oficina del Oficial Mayor	122,100	1,474.300	1.107	268.700	25,571.700	9.417
Dirección General de Gobierno	400.400	2,910.500	627	654.400	4,085.000	624
ALGUNAS COMPARACIONES PORCENTUALES						
TOTAL, SERVICIOS OFICIALES	20,796.900	158,422.700	662	32,679.300	199,074.400	509
PRESUPUESTO TOTAL, GOBERNACIÓN	691,225.200	1,112,292.500	61	856,871.000	1,682,942.900	82
Porcentaje del concepto 3806 en el total	3.01 %	14.24 %		3.81 %	12.74 %	

%: De aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN DEL CONCEPTO 3806: SERVICIOS OFICIALES, AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 1992-1996 (CONTINUACIÓN)

1994			1995			1996		
PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%	PRESUPUESTADO	EJERCIDO	%
553.400	2,713.500	390	1,333.700	3,367.800	152	2,199.000	3,899.400	77
582.700	2,695.400	363	1,488.700	3,302.400	125	1,818.400	3,676.300	102
247.300	1,290.200	422	659.700	1,738.100	163	944.500	2,084.500	121
842.300	3,385.800	302	1,685.000	3,337.600	98	1,935.900	3,674.400	90
924.200	1,214.600	31	1,234.300	3,834.900	211	1,005.200	2,129.800	112
812.900	<4,694.500	478	1,786.700	6,297.900	252	3,781.300	6,789.100	79
47,716.100	296,705.500	522	117,472.900	243,853.900	107	143,701.000	254,368.600	77
1,495,800.000	1,906,427.200	27	1,862,600.000	2,531,214.900	36	2,329,260.000	3,799,647.000	63
3.19 %	15.66 %		6.31 %	9.63 %		6.17 %	6.69 %	

%: Aumento entre lo presupuestado y lo ejercido.

Nota: Se ajustaron las cantidades de 1992 a nuevos pesos.

Fuentes: Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1992-1996.



EL PRESUPUESTO FEDERAL, COLUMNA DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO LIBRE

PEDRO VARGAS ÁVALOS

Director General del Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez"
Coordinador Nacional de la Asociación de Abogados Democráticos (ANAD)
Presidente de la Asociación de Cronistas Municipales del Estado de Jalisco, AC
Jefe de la Sección Editorial del periódico o *El Occidental* de Guadalajara, Jalisco

I

Es incuestionable que el presupuesto de egresos de la federación viene a ser el medio más importante que el Gobierno Federal posee para programar actividades y coadyuvar al desarrollo de la República. En consecuencia, es fundamental para el fortalecimiento del federalismo y la consolidación del Municipio Libre.

Por lo anterior es que la política económica tiene que ser debatida, examinada exhaustiva y muy responsablemente; de ella depende en gran parte la estabilidad de la vida nacional.

Oficialmente se ha definido al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como "La autoriza-

ción expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero de cada ejercicio fiscal".¹ La ley lo define así: El PEF será el que contenga el decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. (Art. 15, Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público Federal).

En pocas palabras, ese presupuesto es una especie de cálculo

¹ Enrique Bailleres Helguéz y Sergio Bravo Gómez: *Presupuesto, Diccionario de Política y Administración Pública*, t. III, pag.291. Méx., DF, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública AC., Coordinación: Mário Martínez Silva.

sobre los gastos que hará la Federación. Cada año es aprobado por la Cámara de Diputados, según lo establece la Constitución Política en su artículo 74, fracc. IV.

Los principios que rigen en materia de presupuestación no pueden pasarse por alto. La unidad es elemental puesto que sólo debe contenerse en un documento. La universalidad implica a todos los factores importantes que incluye y previene: tanto físicos como financieros.

Pasando de largo la periodicidad, que es evidente (anual), resulta trascendental atender el principio de equilibrio, donde varias corrientes de política se desgarran por regir: la que impulsa el déficit fiscal y la deuda pública, llamada teoría clásica. Luego la partidaria del déficit fin de contrarrestar depresiones económicas y evitar el desempleo, que auspiciara John M. Keynes (1883-1946). Finalmente la conocida como del equilibrio fiscal socialista, y la estructuralista o del déficit inducido.² En nuestro medio hay simpatizantes de todas esas corrientes, que al final de cuentas buscan cómo gastar mejor los ingresos, puesto que, simplemente, incrementar partidas no garantiza que se superen deficiencias. El gasto, pues, debe ser eficiente, y el ru-

bro donde más se puede optimizar es el destinado a los Estados y Municipios, que mejora las estructuras y llega a la población impulsando un desarrollo sostenido y justo.

Concretamente sobre el déficit, "El gobierno está proponiendo en principio uno equivalente al 1.25 %del PIB para 1998; el PRD quiere elevarlo al 3% y el PAN al 2%" (Rodolfo Becerril Straffon, Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado, *Excélsior*, X-23-97). El PRI estaría dispuesto a ceder hasta 1.3% del PIB.

Otra cualidad que debe poseer un buen presupuesto es la exactitud, aspecto en que los gobiernos mexicanos no han sido muy escrupulosos, partidarios como son de favorecer coartado y subjetivamente tales o cuales programas, dependencias o entidades.

Todavía peor le va al principio de la claridad, el llamado Ramo 23 de suma discrecionalidad, donde figura una criticadísima "partida secreta" que maneja arbitrariamente y sin comprobación el ejecutivo. La tendencia actual es extirparla o, al menos, sujetarla a sumas mínimas y potencialmente comprobables. Al respecto expresó el Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública: "Habrá control en los gastos discrecionales y se evitaban los dispendios que

² *Ibid.*, pág 92.

ofendan a la población como gastos de bonos, sobresueldos, vehículos partidas secretas, remodelaciones y viajes innecesarios". (*El Nacional*, X-9-97.)

La publicidad en el egreso tampoco es bien vista en el sector gubernamental. Da la impresión de que mientras menos lo conozca la población, mas conforme lo aplica.

Finalmente los conocidos tenemos un factor imprescindible: el de programación, que es la implementación de la secuencia en que se aplican las actividades públicas para alcanzar las metas prefijadas en función del desarrollo económico y social.

Lo anterior implica racionalización de acciones y aplicación eficaz de recursos, de acuerdo con las necesidades que reclama la nación, por lo que ante los límites del ingreso el secreto es cómo distribuirlo para apuntalar el desarrollo del país, las Entidades Federativas y sus Municipios.

No cabe duda, pues de que el presupuesto de egresos, es un formidable instrumento para que en la República se lleve a cabo una política de: justicia social repunte de la economía, incremento de la productividad, apoyo a la agricultura y ganadería, incremento del empleo, y fortalecimiento del federalismo conjuntamente con el Municipio Libre.

Por lo anterior es que tanto se hable desde hace semanas sobre

cómo se llevará a cabo la presentación, examen, discusión y aprobación del susodicho documento, coincidiéndose en que el gobierno debe actuar con responsabilidad en su gasto.

Un organismo de peso específico en el sector laboral, el Congreso del Trabajo, (CT) afirmó que no firmaría una nueva etapa de la Alianza para el Crecimiento (APEC), sino hasta que se apruebe el Presupuesto para 1998. (*El Universal*, X-20-97).

Por su parte, Diputados del sector de la izquierda, dentro de la convencional geopolítica mexicana, Afirman que una prioridad será aumentar el presupuesto al gasto social, al combate a la pobreza y que se revisen programas insuficientemente atendidos, como la creación de empleos el impulso al agro, a la micro, pequeña y mediana industria, así como incrementar lo relativo a la educación, salud, vivienda y alimentación. (*El Nacional* X-9-97).

Reiteramos entonces, que el presupuesto promueve el crecimiento económico, debe con ello elevar el bienestar de la población, optimizar la eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los fondos del erario, con lo cual los tres ordenes de gobierno (Federación, Estados y Municipios) deben fortalecerse.

II

En las entidades Federativas, el

Egreso tiene la categoría de ley porque siendo unicamerales los congresos locales, el presupuesto sigue los pasos de una norma formal. En el caso Federal no es lo mismo por la sencilla razón de que la Carta Magna del País, previene como facultad exclusiva de los diputados el discutir y aprobar el presupuesto de Egresos.

En el ámbito federal ya dijimos que la Carta Magna dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, "...Examinar, discutir y Aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación...". Esto abre varias incógnitas: ¿Es ley, Autorización, o simple disposición de autoridad legítima con forma de decreto? Y en segundo término: ¿Si no aprobara el proyecto de presupuesto, la Cámara —o los Diputados— incumplen el mandato constitucional? Dentro de ésta serie de interrogantes, también surge la siguiente: ¿Puede modificar la Cámara al Proyecto que recibe? Finalmente, y suponiendo que lo aprobado no pareciera al Ejecutivo, ¿tendrá éste posibilidad de vetar?

Por lo dicho, la Cámara de Diputados es quién lo autoriza, mediante una especie de decreto o disposición legítima, con lo cual se sustancia el proceso del Presupuesto: queda aprobado. Desde luego, consideramos que el Ejecutivo, en este caso no tiene la facultad de veto, prerrogativa que sólo debe ejercerse cuando ex-

presamente se le otorgue, y de ello no habla la Constitución (art. 72), en tratándose del Presupuesto.

Ahora bien, con motivo de la actual integración de la Cámara y a punto de que el Ejecutivo envíe el Proyecto de Presupuesto a los Diputados, los dimes y diretes están a la orden del día, surgiendo opiniones de lo más variado sobre el tema.

Una muy socorrida, al menos por parte del sector gubernamental es que la Cámara no puede modificar el Proyecto del Presupuesto. Nada más erróneo, puesto que si la facultad de examen, discusión y aprobación es de tal organismo, resulta lógico que pueda modificar el proyecto: "prácticamente nunca un paquete económico propuesto por el Ejecutivo ha sido aprobado sin cambios". (Rodolfo Becerril Straffon, *Excelsior*, X-23-97.)

Angulo muy complicado es qué sucederá en la República, si transcurrido el período de sesiones de la Cámara, no se llega a una aprobación.

El problema es delicado, porque no se puede correr el riesgo de una parálisis nacional, por no tener presupuesto en vigor. El artículo 75 de la Ley Suprema se ocupa de una posible hipótesis de omisión: cuando un empleo establecido por la ley no viene en el Presupuesto. En este caso, se tendrá por señalada la que viene en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el

empleo. Éste pues, subsiste y debe ser retribuido.

Por lo anterior es que debiera legislarse el respecto, a fin de evitar una grave situación nacional por no llegarse a aprobar el Presupuesto.

Al respecto, una Ley específica debería prevenir la hipótesis de la no aprobación ordinaria del Presupuesto. Esta norma evitaría las consecuencias negativas que acarrearía el no poseerse de un Presupuesto, disponiendo la forma y tiempos de cubrir los gastos necesarios para que la República no se paralice.

La Constitución también habría que adicionarla, para que el egreso pueda aprobarse aún después del plazo ordinario, sin necesidad de período extraordinario, dado que sólo compete a la Cámara de Diputados.

Un aspecto que debemos considerar al reflexionar sobre el gasto público federal, es que nuestro peculiar sistema político, que ha girado en torno al titular del Ejecutivo (presidencialismo omnímodo) evitó hasta la fecha que en la Cámara los diputados nunca hayan a fondo realmente examinado y discutido, mucho menos modificado, un Proyecto de Presupuesto, todo era obedecido tal como ordenaba el Presidente. Si algo se decía y menos se modificaba, solo se ceñía a la consigna de "guardar apariencias". Tal es la característica de un sistema mo-

nopartidista y presidencialista a ultranza.

Hoy por hoy las condiciones han variado. La democracia permitió ese milagro y en consecuencia obliga a sumar esfuerzos para forjar una auténtica política económica de Estado, una implementación para concretizar el proyecto de nación plasmado en la constitución, cuyos artículos 40 y 115 son claros: es voluntad del Pueblo Mexicano construirse en una República Representativa, Democrática, Federal, Compuesta por estados libres y soberanos, teniendo estos como base territorial, política, y administrativa al Municipio Libre.

III

Según estimaciones del Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, basadas en datos de funcionarios de la Secretaría de Hacienda (SHCP), el gasto federal para 1998 ascenderá a la cifra de 800,000 (ochocientos mil millones de pesos) que en números redondos significa 100,000 (cien mil millones de pesos) más que en 1997.

Siguiendo al mismo informante (*El Universal*, X-5-97) la SHCP adelantó un crecimiento económico del 5.5% que ya es alentador pero no suficiente para salir de la crisis. Por lo que ve al défi-

cit presupuestal, llegará al 1.3% y la inflación fluctuará el año venidero entre 12 y 15 por ciento, procurándose evitar mayor endeudamiento. Unos días después, se corrigieron los montos para asegurar que el Presupuesto sería de 830 a 850 mil millones de pesos, representando un incremento nominal de 17.2% sobre el gasto de 1997, que se cifró en 725 mil millones. (*La Jornada*, X-23-97).

Como podrá advertirse, esos montos no son como para echar las campanas al vuelo, sino más bien para ajustarse estrictamente a la llamada austeridad republicana, generalmente ausente de la vida pública mexicana, pero ahora en el umbral de su aparición.

La "Normalidad Democrática" genera coincidentemente un notorio afán revitalizador del federalismo y el Municipio Libre. Sin embargo, hasta el momento presente, han sido más las palabras y buenos propósitos que los resultados.

En efecto, casi todo continúa concentrado en el centro del País, es decir, en el Distrito Federal y en las autoridades federales. Las leyes sustentan ese centralismo y las prácticas lo fortalecen: cualquier cuestión de cierta importancia (a veces hasta sin ella) debe resolverse "en México". Y hasta coloquialmente a las Entidades Federativas se les nombra en el DF como "provincia", al rancio estilo colonial.

Si se toca el aspecto de los recur-

sos fiscales, los porcentos son contundentes; en números redondos, el 80% para la Federación y el 20% para los Estados. De allí el 4% se derrama a los Municipios, entes fármacos y por lo tanto incapaces de encarar eficazmente sus encomiendas constitucionales.

El trato desventajoso por donde quiera asoma: a los Estados se les daba en 1996, la cantidad de diez pesos para sostenimiento de un preso del orden federal, costando a la Entidad Federativa la suma de \$130.00. El temor de un amotinamiento de internos, y con ello un escándalo con repercusiones políticas, hace que mejor el erario local, absorva aquel oneroso gasto. Lo único que le queda a los funcionarios estatales, es peregrinar a la capital federal para suplicar apoyos o implorar limosnas ante la arrogancia de la alta burocracia central.

Y si como botón de muestra es lo anterior de materia estatal, a los Municipios les va peor. Como ejemplo tomamos los trabajos que se despliegan en algo que es netamente federal: el servicio militar.

En tal ramo, la Federación descansa y se recarga en el más débil y pobre de los órdenes de gobierno: los Ayuntamientos. De estos salen recursos materiales, humanos y económicos, para poder encarar lo que requiere el servicio militar. Así, desde locales, hasta sueldos y publicaciones, incluyendo equipamiento de toda índole,

deben sufragarse por el tesoro siempre exhausto de la Municipalidad. Ello en detrimento de esenciales servicios públicos hacia la comunidad.

¿Como es posible que la Federación mantenga tan oprobioso tratamiento? Desde luego, que también surge la pregunta: ¿Cómo es posible que los munícipes soporten tales abusos? La inmadurez cívica, la autocracia federal y los controles políticos nos lo explican. Pero el despertar de la sociedad ya no lo tolera y la transición democrática exige cambios substanciales.

Otros renglones que muestran lo absorbente de la esfera federal, en vía de ejemplo, lo constituye el rubro de juegos, rifas y sorteos, dentro de los cuales se ubica a la lotería para la asistencia pública, regentada federalmente y manejada en cuanto a sus dineros, de manera casi hermética. Fama es que popularmente se le adjudique a tal Institución (la Lotería Nacional) el mote de "caja chica del Presidente".

La cuestión es que esa materia debiera ser de competencia concurrente, pero el centralismo imperante desde hace décadas no lo permite. En concomitancia, debieran de aportarse a los Estados y Municipios porcentajes paritarios a los de la Federación, pero tal meta parece imposible.

En esas condiciones los Congresos estatales han intentado gravar

los premios que otorga la Lotería Nacional, resultando tales medidas infructuosas puesto que inciden en campos fuera de la competencia estatal.

El Gobierno Federal ha venido alentando un publicitado "nuevo federalismo". Éste, por los hechos que se conocen, se ha limitado a la descentralización, fenómeno en el cual, si bien los Estados reciben fondos federales, éstos están "etiquetados" por medio de un convenio descentralizador, por lo general desventajoso para las entidades.

Esa desventaja radica en que las normas y directrices de la actividad descentralizada. (educación, salud, campo, etcétera) sigue en manos de la autoridad federal, y por otra parte, no está cabalmente previsto el incremento de fondos a la par del crecimiento de la demanda del servicio. Esta situación, podría si no se remedia a tiempo transtornar no sólo los servicios aludidos, sino hasta el aparato gubernamental del Estado, al ser rebasado por la demanda y no poseer capacidad propia para enfrentar sus consecuencias.

La descentralización en tales circunstancias, lo único que provoca es facilitar a la federación el desahogo de sus deberes, a través de los Estados. Éstos en consecuencia, quedan en el papel de "empleados" de aquél, que conserva el bastón del mando.

El “nuevo federalismo” que se apoya en la descentralización, no es ni nuevo, ni federalismo, sino un semifederalismo. En tanto las competencias no se redistribuyan, las etiquetas de los recursos no sean abolidas y el tratamiento entre los órdenes de Gobierno no sean relaciones de partes autónomas, respetuosas y muy responsables, conscientes de lo que es un sistema federal, estaremos aún en la etapa del “federalismo centralista”, o sea, una federación de forma y una centralización de hecho.

El famoso “Ramo 26”, que es manejado por la Secretaría de Desarrollo Social, no cambia el trato anterior. Los “proyectos” de Convenio que anualmente se suscriben entre Federación y Estados, son copia de copia, a veces con párrafos ilegibles, dando a las Entidades Federativas ese ignominioso tratamiento de simple “adherente”, a menos que el Ejecutivo estatal proteste con fuerza y habilidad, lo cual es por lo general raro, además de que ocasiona retrasos premeditados en la aportación de los recursos, que de cualquiera forma casi siempre se “etiquetan” y desde el centro, o autoridad federal, se dice el cómo, cuándo, cuánto y dónde se aplicarán.

Por lo anterior es que urge que el Congreso actúe para abatir dispendios, corruptelas e ineficiencias en cuanto a la aplicación del presupuesto. Que en lo con-

cerniente a su forma de inversión, no sea discrecional del Ejecutivo Federal, sino que, con presiones normativas que permitan participar a los Estados y Municipios, se determinen dichos recursos.

De hacer lo antedicho se podrá exigir al Ejecutivo y sus colaboradores una verdadera conducta honesta y patriótica, con lo que se podrá fortalecer a los Estados y a sus Municipalidades, comenzando tal proceso con unas finanzas sólidas para impulsar su desarrollo integral.

El objeto, como antes lo apuntamos, sería incrementar los recursos estatales y municipales, a la par que se promuevan reformas jurídicas para que, redistribuidas las competencias, sus respectivos órdenes de gobierno intervengan en la toma de decisiones trascendentes para la Nación.

IV

No cabe duda de que el examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de la Federación para 1988, “será un parteaguas del que, sin exagerar, depende el futuro del País.” (Mariano Fernández, analista financiero, *El Nacional*, X-II-97).

Las tesis manejadas por diversos analistas y partidos políticos, recogen orientaciones presupuestales que van desde la reducción

impositiva (IVA o ISR) hasta la exigencia de que las participaciones a los gobiernos estatales y municipales se incrementan substancialmente, el gasto corriente y financiero se reduzca y las partidas secretas o discrecionales disminuyan o desaparezcan, aumentándose hasta lo máximo el gasto social y el de infraestructura.

Pero existen ciertamente los límites reales: el egreso no alcanza para todo. La SHCP proyectará el presupuesto (salvo excepción justificada, antes del 15 de noviembre debe estar en la Cámara de Diputados), y como afirmo el Secretario, en la Ciudad de Nueva York, ante la comunidad financiera estadounidense: "No queremos repetir los errores del pasado", aun cuando admitió que el déficit de cuenta corriente se elevaría, pero siendo "totalmente financiable". Al respecto, reconoció un déficit del 1.3% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en vez de un superávit del 0.6% todo causado por la reforma al sistema de seguridad social y el rescate de los bancos. (*El Universal*, X-II-97.)

Por lo anterior es que el Secretario de la SHCP aseguró tener la voluntad para sentarse a dialogar con los que difieren de su visión, que es la misma del Presidente: "Tenemos que trabajar mucho, aunque también debemos reconocer que es la primera vez en la historia que empezaremos a tra-

bajar con la Cámara de Diputados antes de enviar un proyecto", pero hay buena voluntad, sobre todo del Presidente, para incorporar las propuestas de las fracciones legislativas en la redacción final del presupuesto. (En Red, Stuttgart, X-10-97).

El cabildeo debe ser entonces no sólo inusitado sino intenso, "de perros" nos dice un especialista en economía. (Norma Z. Pérez Venes, *Época*, 27 -XI- 1997). Empero, el mismo Presidente de la Cámara y el vice-coordinador de la fracción panista, dijeron en septiembre: "Sí habrá presupuesto y Ley de Ingresos para 1998 y estarán a tiempo", aunque eso sí, sin aprobar automáticamente el Proyecto que se les envié, ya que será examinado y en su caso modificado "con madurez, buscando un consenso". (*Ibid.*, pág. 45). Un punto en que coincidían panistas y perredistas, era de recortar la burocracia.

El llamado "Grupo Opositor", conformado por el PAN, PRD, PT y PVEM, que hacen mayoría frente al PRI en la Cámara de Diputados, a pesar de ciertas diferencias mantienen uniformidad en cuestiones como el fortalecimiento del Federalismo y los Municipios, de allí que se espere fundadamente un significativo incremento a las participaciones destinadas a los Estados y sus Municipalidades (Mariano Fernández, analista financiero en *El Nacional*, X-II-97.) Por su parte, el PRI parte del prin-

cipio de que los recursos son siempre escasos y las necesidades siempre ilimitadas, aunque admite aquel fortalecimiento.

Bajo el anterior lineamiento, sostiene el Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara que la prioridad del gasto social debe encaminarse a lo más apremiante para la población: salud, educación, alimentación, vivienda e infraestructura, (Angel Aceves Saucedo, "Presupuesto de Compromisos", en *El Universal*, X-20-97).

Con anticipación a lo anterior, el grupo legislativo priísta había propuesto que la política económica del Gobierno Federal de 1998, privilegiara la redistribución por la vía del gasto, teniendo como objetivos concretos: Aumento y mayor efectividad del gasto social, mayor apoyo al federalismo, mayor eficiencia en la inversión pública, eficiencia y reducción del tamaño del sector público, así como lograr una mayor transparencia en la aplicación de recursos públicos, reducir los subsidios generalizados al consumo que beneficia tanto a ricos como a pobres. La generación de empleos y el combate a la inflación también debe ser continuada. De esa manera se logrará un crecimiento económico sostenido. (El Nacional, X-15-97). El resumen lo dice Ángel Aceves: "Ofrecer un futuro de grandes logros y un presente de oportunidades claras."

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, Ricardo García Sáinz, declaró en Villahermosa: "se dará toda prioridad y respaldo al gasto encaminado a fortalecer las actividades productivas a nivel regional; impulsar al desarrollo y eficientización en el manejo de los recursos, así como revisar los programas de impulso y fortalecimiento del mercado interno, con el fin de rescatar a la micro, pequeña y mediana industria, y se permita la recuperación del valor real de los salarios". En conclusión, "la conformación del presupuesto —enfatisa— es una tarea difícil, pero una vez que se apruebe, la sociedad confirmará que la democracia y la pluralidad en la Cámara de Diputados es el camino correcto para lograr un gran jalón en la construcción del México que todos queremos". (*El Nacional*, X-II-97).

Esencia de ese anhelo es que las entidades Federativas sean fuertes, autónomas, y capaces de encarar los reclamos sociales.

De igual manera, que el Municipio Libre realmente lo sea y posea recursos suficientes para resolver tanto compromiso que tiene con la comunidad. Por ello cada diputado federal debe reflexionar como otorgar su voto cuando examine el Proyecto de Presupuesto, considerando que el federalismo y el municipalismo son fundamentales para un auténtico desarrollo con justicia social.

V

La preocupación federalista está manifiesta en el pueblo y en las autoridades, aunque éstas muchas veces la malentienden o, al menos, la presentan desde su óptica muy personal. Tal es el caso del "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" (PNF) que entró en vigor el 7 de agosto de 1997, a pesar de una supuesta vigencia que pregona, desde 1995, lo cual denota la ligereza con que se redactan tales documentos.

Otro concepto mal enunciado, es el referente al punto 3 del dicho PNF, que dice "... El Federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados miembros en detrimento de la Nación. Es robustecer las partes y el Todo". Y es que el todo es la nación precisamente, además del territorio y su infraestructura: si se fortalece cada Entidad federativa, nunca se daña a la federación, por lo que no es justificable limitar la redistribución de recursos en favor de Estados y Municipios, bajo el argumento de que se podría perjudicar a la Federación.

En el punto 4 de "Líneas Generales de Acción" del PNF, se dice que para fortalecer las haciendas locales (Estados y Municipios) se pugnara por esquemas homologados de contabilidad, presupuestación e información.

Esto es ignorar la disparidad de recursos humanos, tecnológicos e informativos Entidades y Municipios, ya que muchos de éstos estarían imposibilitados para homologarse, debido a su secular atraso y enormes carencias, teniendo, como prioridad no homologar tales renglones, sino otorgar servicios esenciales para la comunidad.

En el PNF se sigue confundiendo la descentralización con el genuino federalismo, siendo que aquélla sólo significa cuando mucho un paso hacia éste, dado que no redistribuye poder decisorio y competencia. Al respecto, se crea una "Comisión Intersecretarial para el impulso del Federalismo", con el objeto de orientar las acciones descentralizadoras; investiga como coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las Entidades Federativas y los Municipios (PNF, estrategias, punto 5). Esta comisión se integra sólo por organismos federales (incluso el asesor presidencial, en materia del federalismo) sin dejar opciones para que participen los Estados, al menos en la discusión de las tomas de Decisiones. El centralismo, aun en programas "federalistas", es evidente.

Sobre la casi inutilidad y al menos si arrogancia del centralismo presidencialista, existe un claro

ejemplo: El Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez" propugnó por la creación del "Día del Federalismo" en Jalisco. El Congreso local lo consideró procedente y así lo decretó en diciembre de 1996. Antes de ello se buscó al entonces asesor presidencial sobre Federalismo (Esteban Moctezuma) para que participara, se le invitó por escrito y se le habló telefónicamente no pudiendo jamás entablar contacto con él ni con sus asesores.

¿Sería trato federalista tanto menosprecio a un organismo público, único en su materia en toda la República?. Por toda respuesta sólo se obtuvo el silencio, no mereciendo los solicitantes e invitadores ni siquiera un acuse de recibo o una esperanza de cita, mucho menos una opinión. En manos de tales funcionarios está el desarrollo del "nuevo federalismo"; nada alentador se puede esperar del PNF.

Por lo anterior es que en el presupuesto de Egresos de la Federación, realmente se debe apoyar el fortalecimiento de las entidades Federativas y de los Municipios. La fórmula, en tanto se desahoga lo referente a la redistribución de competencias (que es un procedimiento lento), debe por lo pronto concentrarse en los recursos.

VI

Es cierto que existe estrechez, pero reajustes y ahorros pueden (dando por hecho que haya mejor aparato captor del Fisco) arrojar fondos apreciables a las participaciones. Existen desde secretarías, hasta unidades y programas que de plano no cumplen o no se consideran sustanciales, y en cambio si lo que gastan en ellas se dedicaran a Estados y Municipios, serian apoyos formidables para estos. No obstante, existe resistencia en la SHCP y en ciertos personajes (ciegos Subalternos) del presidente. Véanse al respecto las informaciones del día 22 de octubre de 1997, en que el secretario de egresos "dejo en Claro que la desaparición de dependencias no resuelve el problema de la distribución de recursos". Ante la demanda de los partidos de oposición para que se amplíen las partidas que beneficien a los Estados y Municipios. (*El Universal* X-22-97).

Sobre el mismo tema, también los diputados se quejaron de que el aludido funcionario, "...no quiere informar amplia y detalladamente acerca de los destinos de la partida secreta y tampoco hay claridad en el manejo del Ramo 23, en donde hay una excesiva discrecionalidad" de parte del Presidente. Ese mismo día, el exasesor presidencial y ahora senador, Esteban Moctezuma, publicó

un artículo en que defiende el ramo, la partida secreta y desde luego tilda de poco informados a los críticos. (*Reforma X-22-97*).

Los últimos datos que poseemos, permiten saber que el presupuesto de egresos de la federación ascenderá para 1998 a \$850 mil millones de pesos, o sea un incremento nominal del 17.2% con respecto al gasto de 1997, que fue de \$ 725 mil millones de pesos.

La advertencia de la parte gubernamental, es que si los Diputados lograran disminuir del IVA, como lo han dicho repetidamente, eso significaría abatir el gasto social y hasta caer en nueva crisis, en consecuencia, no deben "violentarse las finanzas públicas", con lo que se evita un mayor endeudamiento y un desajuste pernicioso. (*La Jornada, X-22-97.*)

Al respecto, se abunda en que no se debe correr el riesgo de que no haya acuerdo en torno a lo que realmente queremos. Tal como se ha visto, "todos queremos" un auténtico federalismo y un verdadero Municipio Libre. Entonces, no vemos el porque la cerrazón buscando mecanismos que los fortalezcan "de a de veras" no con palabrería ni programas tramposos, que todo lo cambian al estilo gatopardeano para que se siga igual.

Un aspecto agobiante para Estados y Municipios son las pesadas deudas que tienen. ¿Quién los apoya para aliviar tal carga?

Peticiones van y vienen al Presidente de la República, quien con su Ramo 23, mucho podría hacer en favor de las entidades aludidas, pero debido a la suma discrecionalidad, lo mejor sería que la Cámara destinara recursos para tal objetivo. Esto permitiría que en toda la Federación se destrabaran obras y proyectos, estancados hasta la fecha por la excesiva deuda heredada de administraciones dispadoras e irresponsables.

En los Municipios, algunos servicios como el alumbrado público, el agua y la seguridad, acaparan los recursos magros con los que cuentan. ¿Por qué la política de subsidios federales no contempla algún apoyo al respecto? Sobre ello, tal parece que en seguridad Pública se generara cierto auxilio, sin embargo el PEF debería de precisar lineamientos que eviten excesiva discrecionalidad centralista.

VII

Es de sobra conocida la estructura porcentual de la distribución que el Gobierno Federal hace de los recursos financieros de que dispone año con año.... Lo anterior proviene de que en la vigente "Ley de Coordinación Fiscal", en el capítulo I Art. 2, Especifica que "El fondo general de Participaciones -a estados y Municipios- se

construirá con el 20% de la recaudación Federal PARTICIPABLE que obtenga la Federación en un ejercicio". (Hacemos énfasis en la palabra *participable* debido a que los ingresos del Gobierno federal son significativamente mayores a Esos recursos que sirven de Base para el calculo del citado 20%.... Es decir existe un ingreso federal –correspondiente a impuestos de ciertas exportaciones así como la relativo a convenios de colaboración administrativa en materia del ISAN y/o del impuesto sobre tenencia de automóviles -el cual no es susceptible de ser participado).

De esta forma se ha popularizado el dato de que el Gobierno Federal se queda con alrededor del 80% del total (Aunque en realidad es mas) mientras que a las Entidades Federativas les participa el 20% para que tales entidades a su vez, les hagan llegar el 4% del total de los Municipios. Es decir, que, al final de cuentas, los estados se vienen quedando con el 16% del total del citado ingreso "participable".

La estructura porcentual anual antes mencionada, denota que, tradicionalmente el Gobierno Federal ha formulado un presupuesto fuertemente favorecedor de las autoridades gubernamentales que toman decisiones desde el centro del país (que es la capital de la República). Por la localización geográfica de quienes resuelven sobre el destino del 80% de los

citados recursos financieros, se podría afirmar que se trata de un presupuesto "centralista".

Dramático es el caso concreto de las entidades Federativas al principio de la década de los 90s cuando, al analizar el balance operacional estatal de los 31 Estados, solamente unos pocos "seis de ellos" lograron un saldo superavitario en sus finanzas. El resto "veinticinco entidades" requirió de ingresos extraordinarios para enfrentar sus respectivos déficits. Algunos tuvieron saldos deficitarios tan altos como el 35% respecto de lo presupuestado inicialmente.

¿Qué podría hacerse para que, de ahora en adelante, cada año se formule un presupuesto crecientemente federalista?

Sin excluir planteamientos ya comentados, lo primero que salta a la vista es el incrementar el Fondo General de Participaciones para que en vez del 20% participable, el porcentaje se incremente al 30% dentro de un plan que logre como fin, el que en tres años el egreso se incremente en un ideal en 50% o al menos en 45% de la recaudación participable.

Sin embargo, también es imprescindible considerar un ajuste "a la ley de coordinación fiscal", de tal manera que en ella se contemplen los siguientes elementos:

Tenemos entidades Federativas en cuyos territorios no se asientan

las empresas importadoras que dan lugar a los ingresos (no petroleros) federales, actualmente no participables. Sin embargo, si no se consideran las potencialidades de importación de tales entidades, se está fortaleciendo un círculo vicioso (es decir, no se les incluye porque no exportan, pero también podría darse el caso de que no exportan porque no se les incluye).

Además, es muy posible que en el caso de las exportaciones no petroleras (gravadas con el 2%) algunos o muchos de sus componentes provengan de esas entidades Federativas no incluidas... ¿Sería conveniente detectar las contribuciones interestatales a la obtención de las exportaciones?... ¿Sería justo hacer participes a más y más entidades Federativas de esos ingresos federales actualmente no participables?

En el numeral (1) del art. 2 dice que ...“el 45.17% del...” Fondo General de Participaciones se distribuirá)... “En proporción directa al número de habitantes de cada Entidad tenga ejercicio de que se trate”.

En este caso tenemos dos tipos de Municipios afectados por esta disposición:

1 Los que presentan grandes flujos de emigración porque sus condiciones estructurales (atavismos culturales, barreras fisiográficas, por ejemplo) son extremadamente adversas.

2 Los que también tienen flujos de fuerte emigración y también se están quedando vacíos, pero cuyas circunstancias especiales los hace poseedores de potencialidades locales tales que, con los recursos financieros, técnicos etc. y la orientación adecuada, pueden generar condiciones que retengan (o, inclusive, atraigan) población.

De la manera como está redactada actualmente la citada ley, se están gradualmente, disminuyendo las participaciones de aquellos Municipios y por tanto, los respectivos Estados, que se encuentran clasificados en el segundo grupo antes anotado. (Ello, conforme van expulsando población, a pesar de sus potencialidades).

Por lo anterior se hace necesario buscar los mecanismos operativos apropiados que permitan poder cambiar la redacción del citado artículo 2, de tal manera que se contemple un trato diferencial para el caso de aquellos Municipios (y, por tanto, los Estados respectivos) que, a pesar de ir teniendo menos población, no se le disminuyan los recursos fiscales sino que se les ayude para revertir el fenómeno migratorio de expulsión poblacional apoyándolos en el desarrollo de sus potencialidades.



VIII

Lo argumentado y planteado en este trabajo, se ciñe a lineamientos factibles, pero que, como es lógico, pueden ser muy criticados desde el centro y por la tecnocracia imperante. También estamos conscientes del hecho de que no todo se puede lograr en un solo paso pues como afirma Doña Ifigenia Martínez: ...“no es posible hacer muchas cosas –por ahora para el presupuesto de 1998– pero sí consideramos que el año que entra se puede hacer una revisión a fondo y, sobre todo, consensuada” *“El Nacional, X-23-*

97.) Lo que urge entonces, es comenzar a recorrer el trayecto. Muchísimos ciudadanos, estudiosos y funcionarios de los más diversos lugares de la República, tiene cifrada su esperanza en que exista una mejor redistribución de los recursos a partir del PEF de 1998. Generalmente, en las propuestas de las fracciones de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, incluso en el Senado, se habla de dar preferencia a una política que otorgue mayores fondos a las entidades Federativas y sus Municipios, conjuntamente al gasto social y a la exigencia de que haya transparencia, austeridad y eficacia en la aplicación del egreso.

Todo lo antedicho es federalismo sin ambages y municipalismo estricto, por lo cual confiamos en la nación, que efectivamente nos encontremos ante el promisorio inicio del sendero que lleva al logro de la conciliación entre los intereses nacionales y de los Estados Federados y sus municipalidades, fórmula consustancial no del “Nuevo” sino del genuino federalismo mexicano.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1998 Y LAS POSIBILIDADES DE UN CAMBIO EN EL RUMBO ECONÓMICO

DIP. RICARDO GARCÍA SÁINZ
Presidente de la Comisión de Programación,
Presupuesto y Cuenta Pública de la
Cámara de Diputados

La integración de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados abre la posibilidad de que, mediante un debate abierto, plural y democrático, se construyan consensos y resoluciones que, respetando divergencias ideológicas y partidistas, logre puntos de acuerdo para un nuevo curso de la economía con un mejor desempeño económico y social, y el beneficio nacional.

Por ello, en esta colaboración para nuestra revista parlamentaria, además de una recapitulación de la función como legislador en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año próximo, ofrezco también los principales puntos de vista del Grupo Parlamentario al que pertenezco, que orienta mi acción como Diputado, sin perjuicio de la objetividad que habré de observar en mi carácter de Presidente de la Comisión encargada de elaborar el Dictamen correspondiente.

EL PRESUPUESTO Y LAS ATRIBUCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye uno de los elementos nodales de la política del Estado, crucial para el funcionamiento de la economía nacional, entre otras cosas por su enorme potencial redistributivo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la división de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, estableciendo como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo se complementa con los Criterios Generales de Política Económica, los cuales marcan los lineamientos económicos generales de corto plazo y a su vez se establecen a partir de análisis y proyecciones sobre el comportamiento global de la economía, estimando el comportamiento probable de las variables reales y financieras, tanto internas como externas, así como la interacción de los diversos sectores económicos con las finanzas

públicas, considerando los instrumentos para la obtención de los ingresos, la propia asignación de los egresos y el servicio de la deuda pública.

En su conjunto, con esos elementos se definen las diferentes acciones gubernamentales para allegarse los recursos necesarios para cubrir el presupuesto y efectuar el gasto público, sobre la base de una visión global de comportamiento de la economía y una orientación definida. De ahí la importancia de analizarlos, en principio, en su conjunto, para a partir de ello derivar planteamientos concretos en cada aspecto de las finanzas públicas, congruentes desde el punto de vista político con nuestras posiciones ideológicas y partidistas y con solidez desde el punto de vista técnico, para garantizar propuestas viables.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, "El gasto público 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". Esta disposición se complementa con el Artículo 7 de la Ley de Planeación, el cual establece que "El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos

y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”.

Considerando que una de las representaciones nacionales se encuentra depositada en la Cámara de Diputados, el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una de sus facultades exclusivas la de “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”, en tanto la aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso de la Unión en los términos del Artículo 73 de la Carta Magna. Según lo estipulado por el Artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso, “La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública actuará de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo conducente”.

Esta Comisión, para elaborar el Dictamen y Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para su discusión en

el Pleno de la Cámara de Diputados, deberá analizar dichos elementos generales de política económica, sus objetivos y metas, la definición consecuente de la política de gasto, su orientación general y las políticas sectoriales. Lo hará mediante la realización de una serie de sesiones informativas por parte de los funcionarios públicos encargados en el Ejecutivo de esa formulación, las cuales ya se han iniciado; entablando un diálogo con dichas autoridades para intercambiar puntos de vista y analizar proposiciones que permitan el cumplimiento de los objetivos planteados; analizando y debatiendo con la participación de los miembros de otras Comisiones sectoriales, los aspectos concretos y específicos a considerar en el Presupuesto; y elaborando y discutiendo en su seno los elementos de un Dictamen que busque el consenso para ser llevado al Pleno.

“El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”. (Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

EL ENFOQUE PARA EL ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE 1998

Es tiempo de hacer efectivas y reales nuestras disposiciones constitucionales para tener, realmente, un régimen de división de poderes con pleno respeto a las atribuciones de cada uno de ellos, en el cual corresponde al Legislativo aprobar, vigilar y fiscalizar las acciones del Ejecutivo.

El PRD exige el respeto al voto mayoritario que expresó con claridad la voluntad popular por cambios en la política y en la economía de nuestro país, para dignificar y democratizar la acción legislativa y mediante ella lograr el establecimiento de una política económica que se oriente hacia objetivos de bienestar colectivo, mejoramiento del nivel de vida del pueblo y verdadera justicia social.

Desde el punto de vista macroeconómico, es indispensable acabar con la obsesión de abatir la inflación en el más breve plazo posible, sin importar el sacrificio de las mayorías o privilegiando solamente a los sectores poderosos. La contención de la inflación es necesaria, en tanto ésta, en las condiciones actuales ha significa-

do hacer pesar el costo de la crisis sobre los sectores más pobres; no obstante, debe reconocerse que los factores inflacionarios no residen en la elevación de los salarios, sino que se han presentado por una elevación de las ganancias —eufemísticamente registradas en las cuentas nacionales como excedente de operación—, lo cual ha significado la disminución correlativa de la masa salarial y el deterioro de los salarios reales, tendencia que es imperativo revertir.

Es necesario lograr la recuperación y el fortalecimiento del mercado interno, con base en el aumento —compensatorio y justo— de los salarios reales y el impulso a la inversión productiva para el abasto del mercado nacional, sin detrimento de una sana inserción en la economía internacional, que considere el intercambio de todos los factores productivos, incluyendo los servicios de los trabajadores migratorios, los cuales deben ser protegidos.

Del lado del ingreso, hemos planteado que debe analizarse cuidadosamente el impacto sobre los distintos sectores sociales de las características, estructuras y niveles de las contribuciones directas e indirectas, sobre la base de hacer descansar los ingresos tributarios más en los gravámenes directos y menos en los indirectos; disminuir el IVA por su carácter regresivo; distribuir de manera

más equitativa el ISR sobre bases de progresividad del impuesto y sin desalentar la inversión; gravar las utilidades financieras obtenidas en la esfera especulativa; aumentar la base de contribuyentes; y combatir efectivamente la evasión fiscal.

Del lado del gasto público, ha quedado clara la posición del PRD para racionalizar el gasto corriente y priorizar la inversión, dedicando mayores montos al gasto social, para que el gasto público favorezca a los amplios sectores de la población y no a unos cuantos privilegiados, como ocurre con el manejo de los recursos para apoyos y rescates financieros injustificados.

Habrá que procurar la reasignación del gasto público para garantizar a los mexicanos sus derechos sociales constitucionales en alimentación, educación y salud. Es igualmente necesario y urgente impulsar la descentralización, aumentando las participaciones a estados y municipios y reorientar los recursos para educación del Ramo 25, así como los del Ramo 26 para superación de la pobreza, y los de salud, a partir de una verdadera descentralización.

Mención especial merece la propuesta de suprimir el uso discrecional de los recursos del Ramo 23 y transparentar la partida secreta del Presidente ahí consignada, considerando que las disposiciones legales obligan a

que todo gasto previsto en el Presupuesto se encuentre precisamente asignado. Una posibilidad de encontrar recursos con usos de mayor beneficio radica en la congelación de los sueldos de los mandos superiores del gobierno y la eliminación de bonos y otros pagos extraordinarios; en forma compensatoria e indudablemente justa, es necesario aumentar los sueldos de los servidores públicos de niveles básicos y medios —maestros, médicos y miembros del ejército, entre ellos— para mejorar sus condiciones de vida y como elementos de arrastre de los salarios reales en general.

En todo caso, será necesario vigilar que todo el gasto público y la gestión de los funcionarios se evalúen de acuerdo a indicadores de eficiencia, eficacia y desempeño, de tal manera que se garantice su aprovechamiento en beneficio de la población nacional.

Por último, pero no menos importante, el combate a la corrupción debe ser una lucha sin tregua en todos los niveles de gobierno; será indispensable buscar mecanismos que eviten la corrupción imperante en el gasto de inversión —obra pública— y en las adquisiciones de bienes y servicios por parte de las dependencias y entidades del gobierno.

Sostenemos la viabilidad de una política económica diferente, nacionalista, popular y democrática, que fortalezca el mercado interno,

genere los empleos que la población demanda, eleve su salario real, mejore su nivel de vida, disminuya nuestra dependencia del exterior y equilibre nuestras relaciones internacionales.

Mediante la conjunción de esos factores, con medidas que distribuyan más equitativamente la carga fiscal, hagan más eficiente desde el punto de vista social y más productivo en el aspecto económico el gasto público, habrá que aceptar un mayor margen del déficit fiscal para impulsar la recuperación económica, el aumento del empleo y el bienestar social. No más generación de excesivos superávits primarios, que lo único que significan es la compresión del gasto para atender a las exigencias financieras de los acreedores externos e internos. Deben buscarse los espacios para una nueva renegociación de la deuda pública externa, que disminuya el peso de su costo financiero sobre el Presupuesto.

No cederemos en nuestras demandas, expresión de la voluntad popular, por tener un presupuesto que atienda a las necesidades populares y nacionales.

LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

De ahí la importancia de analizar a fondo las bases e instrumentos con los cuales se realizan las proyecciones económicas oficiales, para encontrar, a partir de estimaciones realistas, los márgenes de maniobra para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Es por ello que exigiremos proyecciones y estimaciones lo más precisas que sea posible de las variables económicas, como base para la definición de las correspondientes a las finanzas públicas, del lado del ingreso y del gasto. Asimismo, demandaremos se nos proporcionen las bases estadísticas e instrumentales (modelos econométricos globales y específicos) en que se basan dichas estimaciones. Esto no es un prurito técnico o académico; es que de ello dependen los niveles de ingreso y gasto para atender las necesidades nacionales, al representar un punto de partida respecto a los flujos y el balance presupuestario, sobre los cuales será posible plantear alternativas de finanzas públicas, impositivas y de orientación de los egresos, en la perspectiva

de pugnar por la modificación de otros aspectos de la política económica.

Las diferentes clasificaciones dentro del Presupuesto, que permiten su enfoque desde los ángulos administrativo, económico, sectorial, funcional y programático deberán ser claras, transparentes y debidamente correlacionadas entre sí, con periodos y programas anteriores, especificando los de duración multianual y los que se concluyen, para permitir un análisis

exhaustivo que posibilite detectar partidas susceptibles de disminución y la asignación de los recursos a los ramos, capítulos y partidas prioritarios desde el punto de vista económico y social.

México reclama un cambio económico en beneficio de todos los sectores sociales, sin descuidar la salud de las finanzas públicas. Sólo a partir de ello estaremos en condiciones de cumplir plenamente con nuestras responsabilidades como representantes populares.





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.

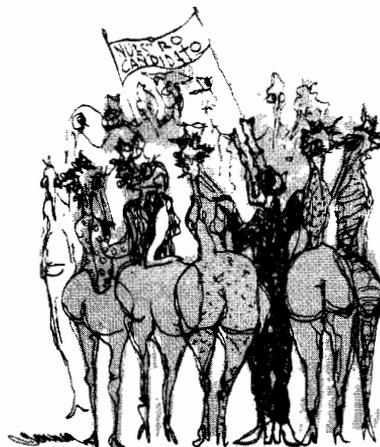
Por último, por lo que concierne al principio de universalidad, también conocido como principio "del Producto Bruto", significa que no hay confusión o compensación entre gastos y recursos, debiendo ser consignados todos aquellos gastos públicos que se deban o pretendan erogar.

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.

DINÁMICA PRESUPUESTAL EN MÉXICO

DIP. ÁNGEL ACEVES SAUCEDO

Según lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución de la República y por el Artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal elabora y presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, es necesario que en los próximos años se mantenga una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, lo que significa que el nivel de gasto público guarde correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios del sector público.

El principal objetivo de la presente administración ha sido impulsar el crecimiento económico para el progreso de los mexicanos. Así, el presupuesto de Egresos de la federación ha estado orientado a la consecución de este fin.

El Ejecutivo Federal precisó, desde un principio, que el gasto se canalizará primordialmente a combatir las condiciones de pobreza extrema, en los ámbitos rural y urbano con mayores niveles de marginación, poniendo especial énfasis en las comunidades indígenas.

El presupuesto de Egresos sintetiza la asignación de recursos financieros para la consecución de propósitos sociales y objetivos económicos. Es una herramienta que promueve los objetivos del país y un indicador de la política económica a instrumentar en el futuro inmediato.

El poder Legislativo desempeña un papel regulador de primera importancia al debatir los proyectos y apoyar las leyes que rigen la planeación y normar la acción programada y periódica del gobierno. Tal es el caso de los presupuestos de egresos y las leyes de ingresos de la Federación.

En la discusión del presupuesto, los partidos nacionales tienen la extraordinaria oportunidad de influir para incorporar matices importantes en la política económica.

En su aspecto cuantitativo y cualitativo de política de gasto público está reflejada y determinada en el presupuesto. El presupuesto es un instrumento esencial para delimitar las esferas de responsabilidad del poder ejecutivo y del legislativo.

La política de gasto público se ha orientado a promover el crecimiento económico mediante el manejo de los recursos con criterios de disciplina, eficiencia y racionalidad.

Para apoyar el crecimiento económico sostenido, las acciones estratégicas en materia de gasto se enfocan en el impulso de importantes proyectos de infraestructura básica, tanto con recursos presupuestarios como con fuentes alternas de financiamiento, principalmente en los proyectos de inversión de hidrocarburos, energía eléctrica y comunicaciones y transportes.

En estos tres últimos años, el gasto público se ha centrado preponderantemente en el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos. En efecto, el gasto público se ha convertido en un instrumento de vital importancia para dar respuestas a las demandas y necesidades básicas de la población; fomentar el desarrollo social; fortalecer la infraestruc-

tura para elevar la competitividad del país; y preservar la estabilidad macroeconómica.

A nadie escapa que al discutir el presupuesto, el problema no radica únicamente en su monto total, sino en su orientación, sentido e intención. El reto actual no es tanto de cantidad, cuanto de eficiencia y calidad en el gasto.

Los mecanismos de asignación del gasto, en el pasado reciente, han cambiado hacia formas más equitativas. Existe un predominio del gasto social en el gasto programable de la administración pública federal. En el transcurso del presente año, de cada peso de gasto, de cada peso correspondiente al gasto programable, casi 56 centavos se canalizan al gasto social. Esta proporción del gasto es, con mucho, superior a la que prevalecía hace diez años, que era tan sólo de 34 centavos.

Es importante señalar que el gasto programable para este año representará aproximadamente el 70% del gasto neto total; el 30% restante está constituido por las participaciones a las Entidades Federativas y Municipios, el costo financiero de la deuda y, en menor proporción, por los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Los ingresos públicos que obtiene el gobierno federal, así como los que generan las entidades paraestatales, se constituyen en la primera restricción al monto del gasto público por ejercer. En efecto,

nuestra Constitución Política establece en su artículo 74 que habrán de debatirse primeramente las contribuciones que deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los ingresos son limitados y aumentados sólo gradualmente, pero hay que considerar que existen objetivos del desarrollo nacional que requieren un mayor gasto público —el gasto social y el de infraestructura—, por lo que es preciso aplicar una política de racionalización del gasto público

A nadie escapa que cualquier exceso en el gasto en relación con el ingreso, se reflejará en un déficit presupuestario, el cual deberá cubrirse por medio de un endeudamiento público adicional o posponiendo diversos pagos. En caso contrario, cualquier excedente en el ingreso, en comparación con el gasto, arrojará un superávit presupuestario. Para 1997 se estima un déficit de las finanzas públicas, alrededor de 15 mil millones de pesos, que significa el 0.5% del PIB.

¿Qué pasaría si el déficit fiscal es mayor al programado y el gobierno gasta más de lo que le ingresa? Tendría que financiar esta diferencia emitiendo deuda. Y este financiamiento puede venir de dos fuentes: o del mercado interno, por colocar Cetes en el mercado nacional de capitales, o de los acreedores internacionales con una mayor deuda externa.

Habría menos recursos para

proyectos privados y el sector público tomaría una mayor proporción del ahorro financiero que se genera en el país. Es por eso que tenemos ahora dos limitantes: la primera, el tamaño de la deuda en relación con el tamaño de la economía; la segunda, la restricción de nuestro propio mercado financiero si no queremos recurrir al endeudamiento externo.

Otro elemento a considerar, que sería consecuencia de un mayor endeudamiento interno asociado a un mayor déficit, sería que si el gobierno tiene que financiar un mayor déficit, se vería obligado a colocar un monto mayor de valores en el público para su financiamiento, y presionar al alza las tasas de interés.

El pago de intereses sobre la deuda pública se incrementa cuando se incrementa el déficit público. En 1983, de cada peso de gasto del sector público, 32 centavos se dedicaban al servicio de la deuda y 16 al gasto en desarrollo social, educación y salud; en 1997, vamos a dedicarle 16 centavos al servicio de la deuda y 56 centavos al gasto en desarrollo social.

La integración del Presupuesto de Egresos de la Federación se realiza con base en programas que indican objetivos, metas a lograr y unidades responsables de su ejecución. Las unidades responsables constituyen el nivel de desagregación más bajo que eje-

cuta el gasto, es decir, que tiene un presupuesto directamente asignado.

El gasto público se puede apreciar en diversas dimensiones: administrativa, económica y funcional. La dimensión administrativa nos muestra quiénes realizan el gasto; encontramos que son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La dimensión administrativa contempla tres grandes rubros. En el primero se encuentran los poderes y órganos autónomos: poder legislativo y judicial; el Instituto Federal Electoral; los tribunales agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación. El segundo rubro abarca a la Presidencia de la República, a las diversas Secretarías de Estado y a los ramos generales: aportaciones a seguridad social; provisiones salariales; deuda pública; aportaciones para educación básica en los Estados; superación de la pobreza; participaciones a entidades federativas; y a erogaciones para saneamiento financiero. El tercero, por último, corresponde a organismos descentralizados, entre otros, ISSSTE, IMSS, Ferrocarriles, CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad y PEMEX.

En una segunda dimensión, la económica, se aprecia en qué se gasta, qué tipos de insumos se compran. La división más significativa es aquella entre gasto corriente y gasto de inversión. Den-

tro del gasto corriente se tienen varios conceptos, entre los que destacan los servicios personales, materiales y suministros. Por lo que hace a la inversión, ésta se divide básicamente en inversión física y financiera. El gasto de capital corresponde a erogaciones que contribuyen a la ampliación de la infraestructura social y productiva: maquinaria, equipo, refacciones y obras públicas, entre otros.

La política de inversión pública significa la forma en que el Gobierno enfrenta la tarea de coadyuvar al desarrollo económico y a lograr mejores condiciones de vida. Al tratar el tema de la inversión pública, se habla de servicios básicos, infraestructura, atención a las demandas más sentidas de la población. En esta dimensión económica del gasto de la Administración Pública Centralizada, corresponde al gasto corriente alrededor del 77% y el restante 23% a la inversión.

La dimensión funcional del gasto nos indica para que se gasta o con que objetivos se realiza el gasto, lo que se refleja en programas sectoriales, especiales o institucionales de las dependencias gubernamentales.

El actual proceso de administración del gasto comprende las siguientes etapas: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación. En este proceso se han detectado diversas limitaciones, entre otras, que con-

centra la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos, vuelve rígida la ejecución del gasto, inhibe la iniciativa de las unidades responsables para buscar eficiencia, las auditorías se centran en el cumplimiento normativo y no en la obtención de resultados y no permite identificar programas con resultados desfavorables.

La política de gasto público para 1998 contempla cuatro grandes objetivos: primero, desarrollar grandes esfuerzos para canalizar mayores recursos a educación, salud, seguridad social, seguridad pública y a los programas de combate a la pobreza. Segundo, consolidar una reforma presupuestal que tienda a elevar la efectividad con la que se utilizan los recursos públicos. Tercero, impulsar la recuperación económica. Cuarto, avanzar en el proceso de descentralización de gasto.

La transparencia en la aplicación de los recursos del gasto público deberá ser uno de los objetivos más tenazmente buscados por el presupuesto de 1998. En la medida en que se dé claridad y adecuada prioridad a los rubros a que se destinan los recursos que aporta la sociedad para el adecuado desarrollo de las tareas del gobierno, más confianza y aceptación logrará el mismo frente a la sociedad y las fuerzas políticas.

Es fundamental que el proceso presupuestario contribuya de ma-

nera importante a la modernización del sector público. Se ha iniciado una reforma al sistema presupuestario con base en dos innovaciones: primera, el replanteamiento integral de la estructura programática y, segunda, la introducción de indicadores estratégicos para evaluar los programas gubernamentales. El propósito es promover una administración enfocada hacia resultados, eliminando la rigidez de los actuales procedimientos administrativos.

Con la Nueva Estructura Presupuestaria (NEP) propuesta, se fijan las bases para desarrollar una herramienta que eleve el nivel de la discusión sobre la asignación de recursos presupuestales, dejando atrás la planeación centralizada.

Se está construyendo una nueva estructura programática que se presentará por primera vez en el Presupuesto para el año de 1998. Ello con el fin de dar mayores elementos de juicio, más allá de la clasificación por ramos y de la clasificación económica, aportando mayores elementos para ver con mayor claridad la ejecución del gasto.

En materia de desarrollo agropecuario se contemplarán, por ejemplo, no tan sólo las erogaciones realizadas por parte de la Secretaría de Agricultura, sino aquéllas que hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las aportaciones a BANRURAL, o los gastos que efectúa la Secreta-

ría de Comunicaciones y Transportes por los caminos rurales.

Se trata, básicamente, de agrupar las funciones para reflejar adecuadamente su contenido económico, su contenido social, para dar una idea más rica y mayores elementos de juicio para saber que contiene el Presupuesto. Con lo anterior, se pretende ver exactamente lo que se gasta en el Programa de Vivienda, el Programa de Procuración de Justicia, el Programa de Seguridad Pública, el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios, entre otros, independientemente de qué dependencia realice el gasto.

La nueva estructura programática busca dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional y definir el ámbito de la aplicación del gasto público en la economía. Se busca transformar el actual proceso presupuestario de un procedimiento a un verdadero instrumento de trabajo orientado a resultados.

Se pretende mejorar la asignación de recursos, elevar la eficiencia del gasto, crear en las unida-

des responsables auténticos administradores, simplificar el proceso de planeación-programación y presupuestación, otorgar mayor autonomía de gestión y lograr una mayor participación ciudadana.

Los beneficios esperados son diversos: se muestra una mayor transparencia en la asignación de recursos; se asocian los recursos presupuestados con resultados; las auditorías detectan incumplimiento de compromisos establecidos ante la ciudadanía; se identifican en forma precisa programas y proyectos; se involucra en el proceso a funcionarios de todos los niveles; entre otros.

Es importante destacar la reorientación social del Presupuesto. Es un presupuesto que procura el bienestar de la población, encaminado a generar un proceso de crecimiento sostenido, otorgando un fuerte impulso a la acumulación de capital físico y, en particular, al capital humano. Ello, y el desarrollo e instrumentación de la nueva estructura programática, permitirán avanzar en el bienestar de la población.



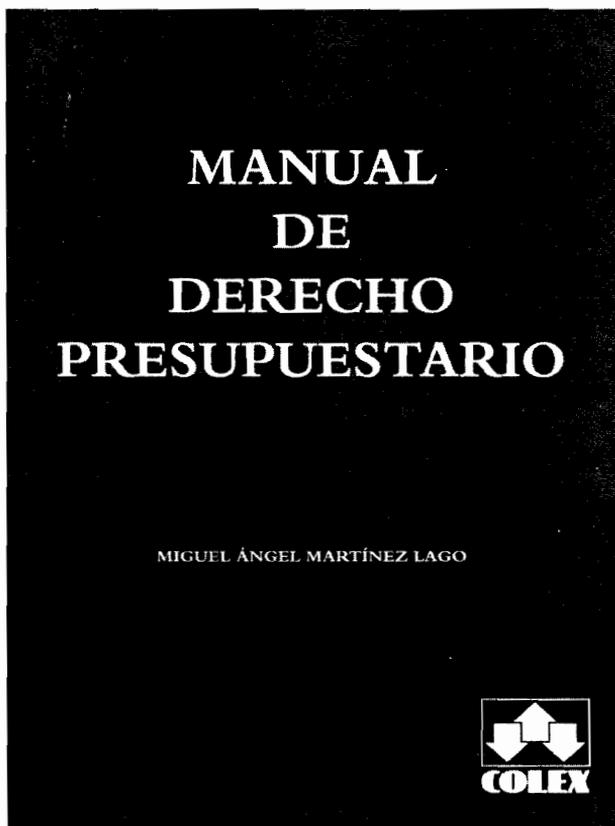


MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL, *MANUAL DE DERECHO PRESUPUESTARIO,*

EDITORIAL COLEX, MADRID, 1992, 422 pp.

Cuando estamos frente a un libro como el de Martínez Lago, la primera pregunta que surge es ¿qué sentido tiene un libro de Derecho Presupuestario? ¿A quién le es útil o le interesa un libro de este género? El sentido es mucho más profundo de lo que imaginamos; no es sólo darle una coherencia científica y un grado de profundización al conocimiento de esta rama del Derecho Financiero. Es que el presupuesto es una de las instituciones democráticas por antonomasia y su estudio y evolución van concatenados con el desarrollo del Estado de Derecho. Por lo tanto, en la medida en que desarrollamos normas que regulen esta institución, y en tanto este derecho es estudiado y debatido, en esa misma medida el Estado se va consolidando como un Estado democrático de Derecho.

Con respecto a la segunda pregunta: Este tipo de libros son útiles, en primer lugar, para los que participan en las distintas fases del proceso presupuestario, esto es, en la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Las normas de la materia son, como todo el Derecho, interpretables, por lo que, las oficinas del



Poder Ejecutivo, ya sean, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las oficialías mayores de las Secretarías de Estado, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o las oficinas del Poder Legislativo, incluyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, encuentran en libros como el que aquí reseñamos, criterios útiles para la aplicación de las normas en el ejercicio de sus funciones. Pero también este tipo de libros son útiles para los estudiantes de la carrera de Derecho y para los estudiosos del mismo. Es importante destacar que en el nuevo plan de estudios de la Facultad de Derecho de la UNAM, se incluye en el décimo semestre una materia que se denomina Instituciones de Derecho Financiero, en la cual el tema del Derecho Presupuestario por fin tendrá un lugar preponderante.

Quise empezar reseñando el libro con esta introducción para realizar la importancia que tienen libros como el que aquí nos ocupa, y muy particularmente éste, porque, aunque en España se han escrito diversas obras que son hoy ya clásicas como las de Fernando Sáinz de Bujanda o las de Álvaro Rodríguez Bereijo, la de Martínez Lago tiene el mérito de ser muy actual, muy completa y basada en la legislación, esto es, especula sólo lo necesario para darnos un panorama del Derecho Presupuestario; es por eso que el autor modestamente le llama manual, cuando en realidad podría ser un tratado.

El libro consta de quince capítulos. En los dos primeros trata el concepto jurídico del presupuesto y la definición de éste como la expresión jurídica del plan de la actividad financiera; así mismo, se refiere a su naturaleza jurídica, a su estructura y a los efectos jurídicos que produce. En el tercer capítulo se refiere a la elaboración y aprobación desde el punto de vista de competencias, para concluir que, desde un punto de vista político constitucional, no hay fundamentación para mantener una estructura de poder en materia presupuestaria que beneficie al gobierno sobre el poder legislativo.

En los capítulos cuarto y quinto se refiere a los principios clásicos del presupuesto para analizar su evolución y su supuesta crisis en la actualidad. Aprovechando el principio temporal del presupuesto, hace referencia a la anualidad, a los varios que pueden darse a un presupuesto aprobado y al complejo, pero cada vez más actual, problema de los gastos plurianuales y su estrecha relación con la planificación económica.

Cuando digo que se trata de un libro muy completo es porque no deja de lado tema alguno. Los capítulos sexto, séptimo y octavo los dedica a "otros" presupuestos, como son los de la seguridad social, los presupuestos de organismos autónomos, los de las sociedades estatales,

los presupuestos de las comunidades autónomas -más o menos equivalentes a los estados de una federación- los de las corporaciones locales -más o menos equivalentes a los municipios- a los de las Universidades, y por supuesto no podía faltar el presupuesto de las comunidades europeas y su relación con los presupuestos generales del Estado, en este caso del Estado Español.

La ejecución del presupuesto ocupa los capítulos noveno y décimo, ya sea en su modalidad ordinaria, como pueden ser la autorización o aprobación del gasto o un compromiso de un crédito presupuestado, o el reconocimiento y liquidación de las obligaciones, o en su modalidad extraordinaria, esto es, los procedimientos especiales. Junto a este tema el del Tesoro Público y la contabilidad pública no pueden faltar. Martínez Lago destaca la evolución de la contabilidad pública hasta llegar a los actuales sistemas de información contable.

Los últimos cuatro capítulos están estrechamente vinculados. En el primero de ellos se trata del control. Mucho se ha dicho que ejercer el gasto público sin adecuados y eficaces controles no es propio de las sociedades democráticas; es por ello que no se puede hablar del presupuesto si no se hace referencia al control del mismo. Se analiza el control interno o autocontrol y el control externo, tanto el parlamentario como el que realiza el Tribunal de Cuentas. Por supuesto, este tema va unido al que trata en los últimos capítulos; que es el de las responsabilidades contables y civiles en las que pueden incurrir quienes manejan caudales públicos, para analizar a continuación los delitos e infracciones en materia presupuestaria.

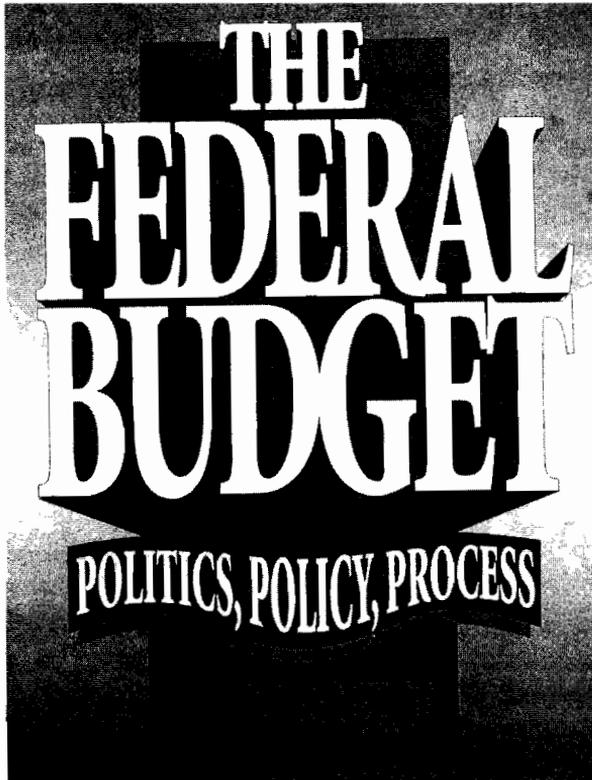
Es importante que temas como éstos se estudien en primer lugar y se discutan posteriormente en nuestro país, sobre todo en el seno de la Cámara de Diputados que, como algunos autores han propuesto, debería contar con una oficina especializada en esta materia.



SCHICK ALLEN,
THE FEDERAL BUDGET, POLITICS, POLICY PROCESS

THE BROOKINGS INSTITUTION, WASHINGTON, DC, 1995, 223 pp.

En el prólogo se destaca claramente la importancia de escribir un libro sobre el presupuesto. Al respecto se dice que la elaboración, el análisis



y la aprobación del presupuesto es uno de los procesos más importantes de nuestro tiempo desde diversas ópticas: la económica, porque siempre constituye un reto gastar de una manera eficiente y porque el monto de los recursos que se manejan constituye generalmente una parte importante del Producto Interno Bruto del país de que se trate —en los Estados Unidos de Norteamérica casi una cuarta parte—; la política, porque el poder ejecutivo tiene que plasmar en el presupuesto sus políticas, sus metas y la forma de lograrlas, por lo que se constituye en la mejor manera que tiene el poder legislativo para juzgar la actuación del poder ejecutivo. En este

contexto lo que se propone el autor es explicar cómo es el proceso presupuestario.

El los dos primeros capítulos, que se refieren al presupuesto a finales del siglo veinte y a la aritmética en el presupuesto, Allen Schick nos tra-

ta de introducir a la complejidad de la materia que exige, por tanto, una activa participación de las oficinas especializadas del poder ejecutivo y del poder legislativo, esto es, la oficina que administra el presupuesto, mejor conocida por sus siglas en inglés como OMB, y la oficina del presupuesto en el Congreso, la CBO.

En 1968 el gobierno federal de los Estados Unidos adoptó el principio de unidad presupuestaria para unificar todas las cuentas de ingresos y gastos, con la finalidad de que fuera un instrumento útil para evaluar la política económica. Por lo tanto, en el presupuesto existen tres grupos principales de fondos: los generales, los especiales y los fideicomisos. Los generales son aquellos que no están destinados por ley a un propósito específico y que en consecuencia, no existe una conexión expresa entre ingresos y gastos. Con este rubro se pagan los gastos de defensa, los intereses de la deuda pública y los gastos operativos de la mayor parte de las agencias federales. En esta cuenta se concentran casi dos terceras partes del total de los ingresos federales y tres cuartas partes de los gastos, por lo que el déficit presupuestario se encuentra en los fondos especiales. Los fondos especiales están destinados para propósitos específicos pero no están designados por la ley como fideicomisos; la mayor parte de ellos, como el fondo para la conservación del agua y de la tierra o el fondo nacional para el refugio de la vida salvaje, están financiados por los derechos que se les cobran a los usuarios o por otras percepciones especiales. Los fideicomisos o *trust funds*¹ están restringidos por la ley para los usos o programas específicamente designados. Estos fondos reciben la mayoría de sus ingresos de impuestos afectados o impuestos especiales, como los impuestos para la seguridad social. A diferencia de los fondos generales en lugar de déficit tiene excedentes que el gobierno federal toma prestados y por los cuales les paga intereses a tasas preferenciales. En el mismo tenor, el autor explica todas y cada una de las partidas que componen el presupuesto.

Un punto muy importante lo constituyen las proyecciones económicas que se deben realizar y las hipótesis de comportamiento económico. Lo anterior significa que ningún impuesto y gasto es neutral, por lo que hay que tomar en cuenta los efectos que el presupuesto va a tener y por otra parte, hay que ubicar estos efectos en las diferentes hipótesis del probable comportamiento que la economía nacional y mundial va a tener.

En el capítulo tercero, Allen Schick nos describe el proceso de elabo-

¹ También puede traducirse como fondo independiente del presupuesto o fondo presupuestario.

ración del presupuesto. Analiza, en primer lugar, la evolución de la legislación en la materia para establecer los tiempos y actividades que le corresponden a cada organismo. Es pertinente comentar que el año fiscal comienza en los Estados Unidos el primero de octubre de cada año. En consecuencia con el capítulo tercero, en el siguiente se destaca la participación del presidente, el cual debe enviar al Congreso su proyecto de presupuesto a más tardar el primer lunes del mes de febrero, el cual debe contener la estimación de gastos, ingresos, endeudamiento y deuda para el siguiente año fiscal; contiene además, las normas relativas a dichas estimaciones y los datos actuales de la economía y las estimaciones de su futuro comportamiento, y le proporciona información detallada de las finanzas de las agencias y programas federales.

Los capítulos cinco, seis, siete y ocho son de sumo interés porque se refieren a la diversa actuación que tiene el Congreso una vez que recibe el presupuesto. En primer lugar, a partir del año de 1975, emite una resolución que es aprobada por la Cámara de Diputados y Senadores y que contiene una visión de conjunto del presupuesto, una lista de las partidas y algunas directrices. Después puede o no darse un proceso denominado "*reconciliation*", que tiene por objeto reducir ciertas partidas para ajustar las cuentas del déficit. Posteriormente, se revisa la legislación fiscal para que esté acorde con las estimaciones de ingresos, y se legisla para autorizar los gastos, ya sea a través de una legislación general de autorización, o mediante la asignación presupuestaria que autoriza a las agencias a incurrir en obligaciones y gastos, y a la tesorería a realizar los pagos destinados para esos propósitos.

Los dos últimos capítulos los dedica a la administración del gasto público federal y al control del mismo. Curiosamente, señala que la percepción es que los gastos discrecionales están fuertemente controlados y se ha dejado a un lado el control de los gastos ordinarios sin embargo acertadamente señala que reclamar un fuerte control del presupuesto y hacerlo son dos cosas muy distintas y distantes.

Se trata de un libro importante porque ubica al presupuesto en su justa dimensión: como un instrumento de política económica del poder ejecutivo y como una oportunidad de control y de legislación por parte del legislativo. Por otra parte, estamos frente al análisis de un proceso muy complejo en el que deben participar los dos poderes conjunta y coordinadamente. En Estados Unidos no se entendería un presupuesto que es aprobado sin discusión y sin enmiendas. Es interesante conocer la ardua participación del Congreso en la conformación final de las estimaciones de ingresos y egresos, para poder así confrontar nuestra realidad.

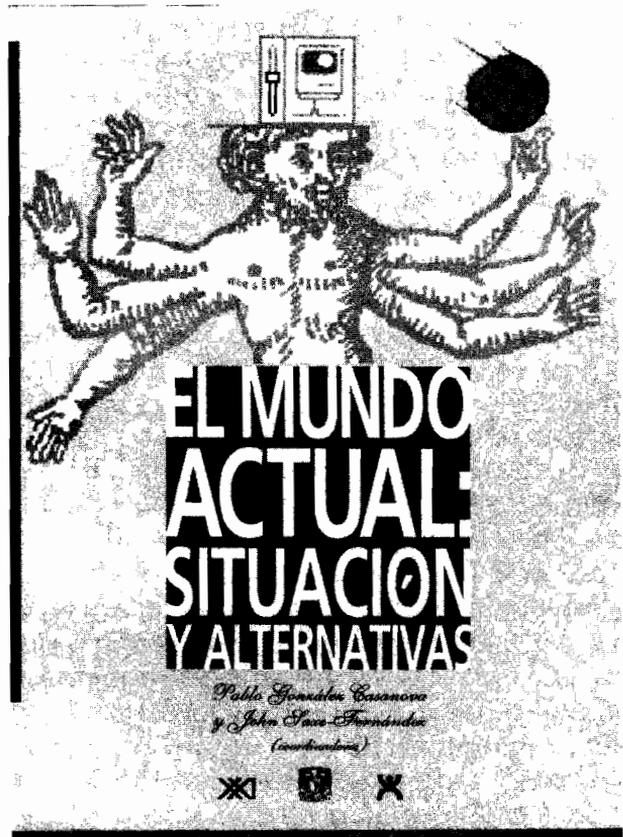


**GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO
JOHN SAXE-FERNÁNDEZ (COORDINADORES);**
EL MUNDO ACTUAL: SITUACIÓN Y ALTERNATIVAS.

SIGLO XXI-UNAM-CIICH, MÉXICO, 1997. 413 PP.

El sugerente trabajo coordinado por el doctor González Casanova, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, y por el maestro Saxe-Fernández, coordinador del Seminario de Teorías del Desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas, es el fruto de vastas y rigurosas discusiones sostenidas alrededor del seminario que da nombre al presente trabajo y desarrollado bajo el auspicio de la UNAM en diciembre de 1993.

El móvil académico de la presente compilación que con sobrada maestría nos ofrece una articulación temático-metodológica es el animar el análisis detallado de las actuales tendencias originadas en los procesos globales, regionales y nacionales y el ofrecer explicaciones y alternativas que, como vemos a medida que



avanzamos en la lectura, surgen impregnadas de la responsabilidad que un trabajo serio y empíricamente apuntalado les otorga. Ante tanta discusión que sobre el futuro del mundo tiene lugar en el vacío, trabajos como el reseñado, vienen a constituir un aliciente que asigna tonalidades analíticas.

El libro está dividido en ocho secciones. En la primera; *“El mundo”*, Samir Amin, Ralph Miliband, Bogdan Denitch y González Casanova aluden a las polarizaciones del mundo actual, las tendencias globales, el llamado “nuevo orden mundial”, el neoliberalismo, la democracia, así como las reacciones que frente a estos temas ha asumido la izquierda contemporánea. Se coincide en que a pesar de que, la “globalización” ha devenido un lugar común en el habla cotidiana de políticos, economistas, intelectuales, empresarios, ciudadanos y estudiosos en general, realmente ha sido poco abordada en sus efectos polarizadores y excluyentes. La globalización concentra su discurso en una *sui generis* **ideología** de la misma, que exalta y subraya atributos —para los autores, muy cuestionables— sobre su presunta novedad y homogeneidad, su inmanente desarrollo tecnológico que casi de la mano traería aparejado el desarrollo político y el triunfo de la democracia, aludiendo finalmente, en una visión mecanicista, a su irremediabilidad. En vez de ello, los autores invitan a una visión crítica y propositiva, en la que la **democracia política** genuina se comprometa con la **equidad social** en una relación simbiótica que conforme alternativas globales innovadoras.

La segunda parte, correspondiente a *América del Norte*, es abordada por Arthur Macewan, John Saxe-Fernández y Leo Panitch. Los tres se remiten al caso del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), y observan que las llamadas tendencias globalizadoras, de supuesta homogeneización del desarrollo que funcionan como los cimientos argumentales de tal iniciativa, no operan realmente, subyaciendo por el contrario, claros móviles **geopolíticos y geoestratégicos** del capital financiero y del aparato estatal estadounidense. Las contradicciones sociales de la globalización, encarnadas en el TLCAN, y cuyo símbolo más evidente, a los niveles nacional e internacional, fue el estallido de la rebelión indígena en **Chiapas**, generan desigualdades que tienden a socavar el cada vez más frágil y el cada vez más lento crecimiento económico de la economía mundial. Finalmente, el TLCAN es la expresión más clara de que este proceso globalizador que en este caso tiende sus redes a través de una específica regionalización, no es ni homogéneo, ni homogenizante: ni se globaliza todo ni se benefician todos y más bien, por el contrario, tal como está formulado hoy, aparece vinculado directamente a la tradi-

ción expansionista de los EU. La alternativa, frente al discurso fatalista de las “**todopoderosas e ineludibles**” tendencias neoliberales, está una vez más en las condiciones políticas democráticas que necesitan ser creadas y que son posibles de ser creadas hoy dentro de un tiempo político internacional factible para ello. Las alternativas de un desarrollo económico y social equitativo en los niveles nacionales surgen en coyunturas que hoy están, más que nunca, determinadas a niveles mundiales.

La realidad europea es analizada en una tercera parte: **Europa**, por Daniel Singer, Milos Nikolic y Kiva Maidanik, quienes nos demuestran que la bella historia de la Europa Unida, pujante y democrática, no ha pasado de ser sólo eso. A partir de la catarata de sucesos ocurridos a fines de los 80 en la ex-URSS y la Europa del Este, entre los analistas se generó casi un consenso que identificó tales fenómenos, conocidos como la “**transición a la democracia**” y al “**libre mercado**”, con la transición a “una nueva y mejor sociedad”. Se proclamó así el fin de la historia y el arribo a la eternidad capitalista, al mejor de los mundos posibles. Sin embargo, las preguntas planteadas por los autores, sustentadas por datos y hechos históricos, son muy interesantes: ¿Es de verdad el mejor de los mundos posibles, un mundo que responde sólo a la prevalencia del capital financiero?, ¿Aquel que traduce el avance y desarrollo tecnológicos en un desempleo masivo y **estructural**? Un desempleo que no tiene solución dentro del actual modelo de sociedad y de desarrollo, como nos dicen los autores, ya que dentro de Europa la participación de desempleados está llegando a un promedio de casi el 12 % (en el momento de redacción de los trabajos); además el fenómeno ya no se limita a los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de cuello azul, afecta a toda la población incluyendo las clases medias, por ello, nos dicen, que lo que está en juego es si los trabajadores de Europa serán más que nunca apéndices de la máquina creadora de ganancia o si los productores asociados, imponiendo una lógica diferente, empezarán a ganar dominio de su trabajo y de la organización de su sociedad.

La cuarta parte esta dedicada a **África**, aquí los artículos de Mahmood Mamdani y Bernard Founou-Tchuigoua abordan desde una rica perspectiva histórica, el dilema africano del gobierno indirecto, neocolonial, el surgimiento de la sociedad civil y el problema de la etnicidad. Se apunta que la época posterior a la independencia africana, enfrentó sin el éxito necesario, el reto de descolonizar el Estado. La lucha posterior a la independencia, tendió a la desracialización estatal, pero no a la descolonización de las relaciones sociales: la primera produjo cierto progreso social particularmente en los campos de la educa-

ción y la salud, pero hacia finales de la década de los setenta esta trayectoria llegó a su fin debido a las tendencias económicas de un entorno internacional adverso. De esta forma para África, (concluyen los autores), la reorganización neoliberal del mundo sólo contempla un lugar: el de “servir de reserva de los recursos naturales necesarios para la protección del medio ambiente global y para la producción industrial, pero no para ofrecer un lugar para sus pueblos. “Frente a ellos la urgencia de la realidad africana, esta en proceso de un desarrollo propio, que establezca en el continente **Estados-regiones** en vez de los estados-territorios impuestos en el pasado por los países colonizadores y ahora por el poder del capital, que ni llegan a constituir economías nacionales, ni — y esto es posiblemente peor— toman en consideración las cuestiones de la **identidad cultural**. Así pues, el Estado regional ofrece un marco más apropiado para la resolución política, económica y cultural de los conflictos que enfrenta el África actual, conflictos surgidos de la nueva polarización que hoy se autodenomina “globalización”, entre los que destacan, por cierto, los llamados conflictos étnicos que el vigente microestado nacional tiende por el contrario a agudizar.

La quinta parte, corresponde al **Mundo Árabe** y los autores que nos comparten sus planteamientos son Fawsy Mansour y Faycal Yachir, quienes se preguntan el por qué de la actual dependencia respecto de los países capitalistas centrales, del presente estancamiento del desarrollo y de la creciente marginación de una sociedad que, como la árabe, fue uno de los principales participantes del movimiento de liberación nacional, aquel que en la segunda mitad del presente siglo impulsó decisivamente a grandes regiones del Tercer Mundo hacia el desarrollo económico y la modernización. En los artículos se ponderan con especial atención el **factor petrolero**, los factores externos, de colonización, geoestratégicos y culturales, así como la dinámica de las **relaciones intraárabes**, entre culturas que en un momento dado de su historia, poseyeron “un proyecto viable de liberación e independencia real, de desarrollo económico, de importantes transformaciones sociales y de unificación nacional”. Aparentemente este proyecto se encuentra aplastado y aparece como imposible; sin embargo más adelante los autores sostienen que “una derrota(...) no basta por sí sola para cambiar tan marcadamente el curso de un proyecto de renacimiento nacional y unificación, sobre todo si, como en el caso del proyecto árabe, tiene arraigo tanto en la historia como en la necesidad económica y política”.

La india, China, Japón y las regiones del Este y del lejano Oriente, son estudiadas en la sexta parte: **Asia**. Autores como Nirmal K. Chandra, George Aseniero, William K. Tabb, Lin Chun y Tessa Morris-

Susuki coinciden en observar que los procesos sociales, económicos y políticos en “el Este” deben ser analizados en el contexto del surgimiento de una economía regional. A los países asiáticos hay que considerarlos como parte de un sistema de “**interrelaciones estructuradas**”, ya que el Este es parte integral del sistema mundial, y sólo en términos del funcionamiento de ese sistema se puede entender el fenómeno de dicha región. Con ese objetivo, se aborda el estudio del destacado papel de Japón y la importancia creciente de China en la economía mundial. Un planteamiento fundamental de los autores radica en considerar que la reestructuración de la economía mundial bajo la presión de la crisis actual ha dado como resultado el surgimiento de una **nueva división internacional del trabajo**, impulsando el ascenso de los NICS asiáticos (*News industrialized Countries*). Asimismo, vemos cómo en este proceso de consolidación y cambio, la intervención estatal ha resultado de suma importancia para responder a los retos y oportunidades globales de la actual reestructuración mundial, contrariamente a lo que predicán las propuestas centrales de la ortodoxia neoliberal.

La séptima parte dedicada a **América Latina**, nos ofrece una interesante visión sobre los retos de la región frente al llamado “Nuevo Orden Mundial” y asimismo sobre el importante papel que adquiere la **sociedad civil latinoamericana**. De esta forma, Carlos M. Vilas y Atilio A. Borón, exponen las actuales condiciones de marginación económica de América Latina que, por ejemplo, a lo largo de las últimas tres décadas ha visto disminuir en casi dos tercios su participación en el volumen del comercio internacional. En este mismo tenor, los autores nos ilustran a través de indicadores estadísticos el carácter desigual con que en América Latina ha avanzado “la globalización”. Se plantean que en tales condiciones de desigualdad, “es necesario preguntarse quién se integra y a qué se integra, (ya que) la trivialización del discurso de la modernidad y la globalización encubre un **proceso diferenciado** de integración y de marginación”. Su visión respecto del discurso de la globalización como lo podemos constatar, no es ni acrítica y ni superficial, pero tampoco estrecha y negativista, ya que sea otra posición, les parece tan poco conducente como la primera y en el extremo, afirman, convoca a opciones apocalípticas. Concluyen que: “América Latina podrá hacer frente a los desafíos del presente en la medida en que convierta la insatisfacción por el actual orden de cosas en criterio de diseño de utopías y de formulación de estrategias, y del horizonte de una mayor equidad social el principio de adaptación a la dinámica cambiante del mercado internacional.”

Por último, Peter Beilharz nos ofrece una panorámica de la experien-

cia del movimiento laborista australiano con sus artículo: "Laborismo, socialdemocracia y justicia social en la Australia de los años noventas". En **Australia**, concluye el autor, el laborismo como tradición siempre ha manifestado alguna tendencia hacia el **corportivismo**, sin embargo, el pacto histórico entre fabricantes y sindicatos se ha debilitado con la actual recesión y hoy se ve de nuevo a los gobiernos laboristas como "administradores" de la austeridad popular. Por ello, nos dice, en la política australiana la historia política es la historia de los grupos de producción, principalmente los de negocios, trabajo y agricultura, que buscan colaboración con el estado para proteger y extender sus propios intereses. El laborismo ha sido sin duda parte de este proceso, tanto en términos parlamentarios como industriales. Esto significa que la estrategia de justicia social se ha desplazado a través del terreno dominado por el liberalismo y el laborismo y ha sido considerada como una especie de plataforma electoral o como una prioridad más amplia, pero desafortunadamente la **justicia social** nunca ha sido perseguida con ninguna intención seria ni con propósitos profundos, fuera de las premisas del mercado, y eso es lo que, apunta Beilharz, debe ser transformado.

Finalmente, podemos concluir que *El mundo actual: situación y alternativas, constituye* una lectura de gran riqueza, sustentada en una amplia información y conformada por diversas perspectivas teóricas cuyo denominador común se encuentra en el alto nivel científico que muestran su orientación crítica y la búsqueda de alternativas a los retos globales del nuevo milenio.

Elaboró: Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, economista y socióloga, colaboradora del seminario de Economía Mexicana del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.





La doble nacionalidad

MEMORIA DEL COLOQUIO

Palacio Legislativo,
8-9 de junio, 1995

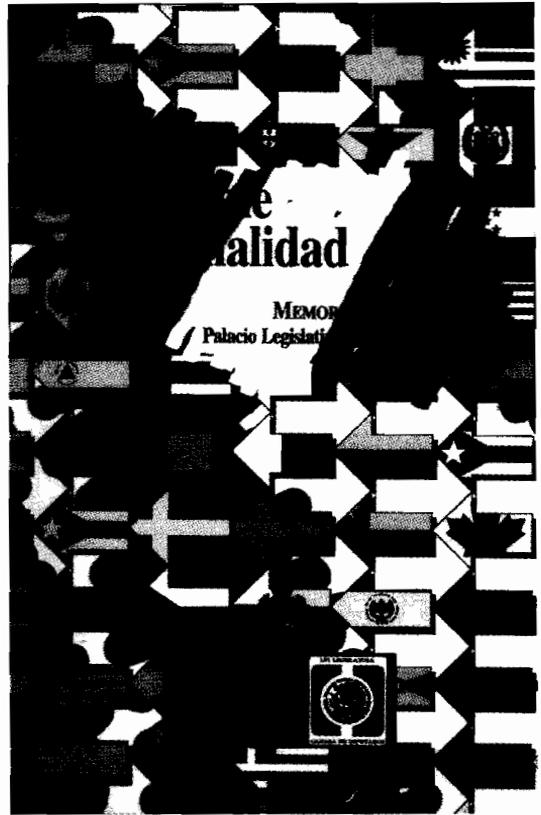
¿Doble nacionalidad, doble ciudadanía o nacionalidad irrenunciable?

En este momento, el coloquio La Doble Nacionalidad representa para nosotros la oportunidad de analizar los lazos profundos que nos unen con muchos mexicanos que han emigrado a otras partes del mundo, particularmente al vecino país del norte. De esta manera, ha sido prioridad del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, reflexionar sobre la calidad de nuestros vínculos con ellos y sobre la responsabilidad de nuestro país para quienes por diversas causas viven ausentes de nuestro suelo pero enraizados con nuestra cultura, con nuestro lenguaje, con nuestras tradiciones y valores, con nuestra forma de ser, principios y símbolos.

La doble nacionalidad, la doble ciudadanía o la nacionalidad irrenunciable, requieren ser estudiadas y analizadas desde las perspectivas política y jurídico-constitucional, pero también, con un sentido cultural y antropológico.

Es en esta perspectiva que el coloquio La Doble Nacionalidad, allegó información de expertos en la materia, y recogió la opinión de todos aquellos quienes, desde los grupos parlamentarios que integran nuestra Cámara (PAN, PRI, PRD y PT), deberán por su palabra, hacer valer su pensamiento.

Los documentos que se presentan en este libro recogen diversas e importantes recomendaciones que habrán de permitir, a los estudiosos del tema y a los integrantes de la Comisión Especial para tratar el Tema de la Nacionalidad, de la LVI Legislatura, la mejor comprensión de la problemática que implican los aspectos migratorios.





**Instituto
de Investigaciones Legislativas**