

# EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

ROBERTO RÍOS ELIZONDO

## CAPÍTULO I

### EL GASTO PÚBLICO

El Estado, como cualquier empresa de derecho privado, requiere, para su propia subsistencia y para obtener el cabal cumplimiento de sus fines, hacer diversas erogaciones de carácter monetario que repercuten muy sensiblemente en la economía nacional, tanto desde el punto de vista de la producción como del consumo de bienes y servicios.

Pero si bien a una empresa privada le interesa muy especialmente el concepto ingreso, a la corporación política le preocupa en forma primordial el gasto; en efecto, la primera, lógicamente, procura un mayor ingreso en sus actividades económicas de modo que, en todo caso, aparezca una cantidad mayor en este renglón de la que señala el gasto; o de otra manera, que siempre persigue la obtención de ganancias de carácter lucrativo, como lo sostiene con toda razón Karel Englis.<sup>1</sup> Tratándose del Estado, el gasto público significa, fundamentalmente, la ejecución de un programa de trabajo preestablecido por un conjunto de decisiones, afines entre sí, pero resultantes del análisis cuidadoso de diversas posibilidades de interés público, que corresponden a una política gubernamental determinada que se denomina "planeación". Pero la diferencia más importante que podemos advertir entre el gasto de la empresa privada y el del Estado, consiste en que, en el primer caso, los beneficios que puedan reportar tales erogaciones han de circunscribirse a un grupo determinado de personas o socios, fundamentalmente, pues no consideraremos aquí los sueldos, salarios y demás remuneraciones que correspondan al personal ajeno a las utilidades de la empresa; y, en el segundo, exclusivamente debe pretenderse el beneficio del pueblo, supuesto que éste es el que aporta al Estado los recursos económicos para que, de un lado, hagan posible la existencia adecuada de este consorcio político, y de otro, la prestación de los servicios públicos en una forma eficiente, y la inversión en obras de infraestructura, básicas para el desarrollo, que unifiquen al mercado regional e incorporen al mercado nacional las zonas inexploradas.

Como es bien sabido, los gastos públicos han venido creciendo durante los últimos dos siglos debido principalmente al desechamiento definitivo de la política de *laissez faire, laissez passer, le monde vade lui même*, preconizado por los fisiócratas, en que la acción tradicional del Estado consistía en proteger a los súbditos mediante el empleo de fuerzas policíacas

<sup>1</sup> *Introducción a la ciencia financiera*, p. 74.

dentro del territorio nacional, y del ejército en cuanto a conflictos extranjeros, adicionada esta actividad con un mínimo de servicios de carácter colectivo, por lo que a este sistema se le llamó "Estado Policía" siguiendo la expresión festiva de Lassalle. En una forma extraordinaria, dichos egresos se han incrementado por causa de las guerra mundiales que se han desarrollado en el siglo XIX y en el presente, considerándose en el primero a las napoleónicas y, en el segundo, a las de 1914 y 1939, en las que prácticamente participaron todas las naciones de la Tierra con o sin intereses en conflicto.

La sustitución del individualismo por la concepción filosóficopolítica de justicia social, ha originado una intervención cada vez mayor del Estado en actividades que con anterioridad venían correspondiendo en forma natural al sector privado, hasta llegar a producir, urgido por la colectividad, bienes y servicios de la más diversa índole. Y para impulsar el desarrollo, se han creado, en la mayor parte de los países, organismos públicos descentralizados y empresas de propiedad estatal, como mecanismos más flexibles y operativos que significan un importantísimo instrumento económico en cuanto que los gastos que hacen, que también debemos llamar públicos, tienen una repercusión sustantiva en la economía nacional.

Si bien en años anteriores el intervencionismo del Estado fue motivo de polémicas encendidas, en cuanto a su procedencia o improcedencia, hoy en día casi nadie discute que aquél, en el cumplimiento de sus fines, siempre sociales, no debe detenerse en su acción si el sector privado no atiende debidamente a la producción de bienes y servicios que reclama el interés público; pero debe indicarse que esta política no debe tender a excluir a la iniciativa privada, sino que, por el contrario, en un sistema de economía mixta, debe procurar que ésta reaccione en tal forma que sus inversiones se canalicen a dicha producción, de modo que si en esta virtud ya no se hace necesaria la intervención estatal, podrá desaparecer el organismo descentralizado o empresa pública para dejar el campo libre a la actividad privada, a menos que la naturaleza propia de los bienes o servicios que deban producirse exijan, por entrañar un interés público, que el Estado actúe no solamente reglamentando esa actividad, sino realizándola, en cuyo caso los egresos que se hagan por estos conceptos continuarán, en forma definitiva, formando parte del gasto total del Estado y, por lo mismo, sujetos a los principios legales y técnicos que norman el gasto público.

En la actualidad, todos los países utilizan el gasto público no sólo como un instrumento de administración, sino de política económica, estimulando o reduciendo la demanda, ajustando el nivel de los precios a través de los subsidios o ciertos tributos, redistribuyendo los ingresos mediante transferencias, (ayudas, subsidios, subvenciones, etc.), constituyendo fondos para inversiones y desarrollo, etc. Estas cualidades se hicieron resaltar en la reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarios, que se efectuó en la ciudad de México el año de 1953, como una promoción de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Manual de Administración Pública*, Naciones Unidas, pp. 94, 95, ss.

Por otra parte, se hace palpable la importancia del gasto público dentro del marco de la economía nacional, en cuanto que su volumen se incrementa en tiempo de crisis y disminuye en la prosperidad con fines compensatorios, esto es, para conservar el nivel del empleo, estimular la propensión marginal al consumo, y propiciar la inversión productiva en el sector privado. En otras palabras, procurando sostener el normal ingreso nacional integrado por salarios, renta, intereses y ganancias, que, en su conjunto constituyen el producto nacional neto.<sup>3</sup>

En el tratamiento de las erogaciones que hace el consorcio político, resulta sumamente interesante el análisis de los efectos que producen en los gastos de los consumidores, porque no se detienen precisamente en el ingreso inicial generado. Por ejemplo, el gasto que haga el Estado de papel y útiles de oficina, que son bienes de consumo, producirá una inyección inmediata al ingreso nacional igual al importe del precio de esos bienes, y este fenómeno acumulativo, que es resultado de la propensión marginal a consumir —entendiéndose el vocablo “marginal” como “incremento”— se repetirá en el proceso de expansión hasta que ya no sea posible incrementar dicho ingreso nacional por no existir residuo del ingreso en cadena motivado por el gasto gubernamental, como consecuencia de naturales filtraciones, y, en algunos casos, desviaciones de este ingreso.

La propensión marginal al consumo significa una relación constante entre el gasto por consumo y el ingreso percibido, o, en otros términos, es la proporción de un aumento adicional del ingreso que se destina al consumo, lo cual hace posible, en condiciones normales, determinar con bastante aproximación el incremento del ingreso nacional que vaya a originar cierto gasto público. La propensión marginal al ahorro forma parte importante de las filtraciones o desviaciones, y es la diferencia entre el ingreso menos las filtraciones y el gasto por consumo. Como se verá posteriormente, esta propensión marginal al ahorro será de 1 menos la propensión marginal a consumir, pues es un axioma que la población aumenta su consumo cuando incrementa su ingreso, pero nunca en proporción igual a este incremento de ingreso, ya que, por razones psicológicas, tiende a ahorrar una parte de este aumento.

Ahora bien, existiendo una propensión marginal al consumo en forma definida, habrá una razón fija entre todo incremento de gasto por consumo y todo aumento del ingreso nacional, que se denomina “multiplicador”; en consecuencia, podemos definir a este principio financiero como el coeficiente por el que un volumen determinado de inversión o gasto público inicial, debe multiplicarse con el propósito de obtener el dato, más o menos preciso, del aumento total habido en el ingreso nacional atribuible a esa inversión. Este dato podemos también obtenerlo sumando a ésta el total de los gastos sucesivos de consumo hechos por efecto de la propia erogación gubernamental.

<sup>3</sup> Harold M. Somers, *Finanzas públicas e ingreso nacional*, México, FCE, 1970, pp. 24, 25 ss.

El principio del multiplicador fue originalmente introducido en la teoría económico-financiera por Richard F. Kahn en el mes de junio de 1931, en un artículo que publicó en el *Economic Journal* intitulado "Inversión interna y desempleo",<sup>4</sup> en el que sostuvo que siempre existe un coeficiente que relaciona un incremento de ocupación primaria, como por ejemplo en obras públicas (carreteras, ferrocarriles, presas, etc.), con el incremento resultante en la ocupación total, primaria y secundaria o industrial, combinadas; en el concepto de que la primera se representa por los trabajadores de las obras más los materiales utilizados en éstas, y la segunda por los trabajadores empleados en las industrias productoras de los bienes de consumo que habrán de adquirir aquéllos con el importe de sus salarios.

Así, este distinguido economista trató de precisar con su principio qué cantidad de ocupación secundaria se produciría si el gobierno aumentara el gasto público en obras, puesto que se advertía que todo incremento en la ocupación de estos trabajos estatales, y en la consecuente fabricación de materiales de construcción, etc., incrementa la demanda de bienes de consumo y, por lo tanto, de dicha ocupación secundaria. A este concepto sustancial se debe que la doctrina llame "multiplicador de ocupación", al principio de Kahn.

A Kahn se debe la idea fundamental de relacionar íntimamente el ahorro y la inversión al nivel de renta para precisar el equilibrio del sistema económico, la cual fue desarrollada por otro miembro del Círculo de Cambridge, J. Robinson.

Sin embargo, corresponde a Lord John Maynard Keynes, barón de Tilton, desarrollar magistralmente esta idea en su obra *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicado en el año de 1936.<sup>5</sup> Posteriormente este principio ha sido examinado y desarrollado con mucho éxito por Alvin H. Hansen,<sup>6</sup> Harold M. Somers,<sup>7</sup> Dudley Dillard,<sup>8</sup> Kenneth K. Kurihara,<sup>9</sup> Raúl Prebisch,<sup>10</sup> y James Arthur Estey.<sup>11</sup>

A diferencia de Kahn, Keynes, partiendo de su "ecuación fundamental" de que "...el exceso de la inversión sobre el ahorro origina un alza de precios y, por ende, estimula un aumento en la producción; y a la inversa",<sup>12</sup> enfocó su estudio ya no al incremento de la ocupación sino, al incremento de la inversión inicial como factor del aumento final del ingreso nacional basándose para esto en la mencionada "propensión marginal al consumo". Por ello, al multiplicador de Keynes se le llama de "inversión".

<sup>4</sup> Pp. 173 ss.

<sup>5</sup> Pp. 107 ss.

<sup>6</sup> *Política fiscal y ciclo económico. Guía de Keynes* (México, FCE, 1970) pp. 295 ss. pp. 80 ss., respectivamente.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, pp. 54 ss.

<sup>8</sup> *La teoría económica de John Maynard Keynes*, pp. 78 ss.

<sup>9</sup> *La teoría keynesiana del desarrollo económico*, pp. 462 ss.

<sup>10</sup> Raúl Prebisch, *Introducción a Keynes*, México, FCE, 1971.

<sup>11</sup> James Arthur Estey, *Tratado sobre los ciclos económicos*, México, FCE., 1967, páginas 280 ss.

<sup>12</sup> R. F. Harrod, *La vida de John Maynard Keynes*, México, FCE, 1958, pp. 496 ss.

Si, como se deja dicho, este principio tiene por objeto vincular un incremento de los gastos públicos a un incremento consiguiente de los desembolsos en consumo, debe referirse, exclusivamente, a los efectos que produce el gasto inicial sobre el consumo de bienes y servicios, recordando, de paso, la afirmación categórica del propio escritor inglés de que el consumo es el único objeto y fin de la actividad económica, estrictamente considerada.<sup>13</sup>

Es evidente, entonces, que los egresos del Estado repercuten directa y positivamente en el ingreso nacional a través del volumen del consumo y del volumen de la inversión privada que integran a dicho ingreso nacional, y estos efectos operan fundamentalmente por conducto del citado multiplicador de inversión. Para este propósito consideramos pertinente aclarar que el gasto público inicial constituye el multiplicando, y el resultado de dividir la suma de los ingresos inyectados a través del mencionado proceso acumulativo entre dicho gasto inicial del Estado, será el multiplicador que, para Erich Schneider, es el valor recíproco de la cuota marginal de ahorro.<sup>14</sup> Como una mera ilustración daremos el siguiente ejemplo de la forma en que opera el citado principio:

Si suponemos que en el caso del vendedor de papel y útiles de oficina, el precio de venta fue de mil pesos, el gasto público y el ingreso consecuente del enajenante serán por esta misma cantidad, o sea el 100%, por lo que, desde luego, deberán agregarse mil pesos al ingreso nacional. Pero si dicho vendedor gasta nueve décimos de esa suma en bienes de consumo, filtrándose por diversos motivos un décimo, deberemos agregar al ingreso otros novecientos pesos, pues de acuerdo con este principio multiplicador el gasto de una persona es el ingreso para otra. Si esta suma se gasta en bienes de consumo también en sus nueve décimas partes, añadiremos ochocientos diez pesos al propio ingreso, con lo que tendremos los siguientes sumandos: mil pesos, novecientos pesos y ochocientos diez pesos; lo que significa que con el gasto público inicial de mil pesos se ha inyectado al ingreso nacional la cantidad de dos mil setecientos diez pesos, continuándose este proceso acumulativo descendente hasta agotarse en un incremento total de diez mil pesos, por lo que el multiplicador será igual a diez unidades. En otras palabras, el proceso en el cual el consumo se incrementa hasta el 90% de cada adición proseguirá en etapas sucesivas, hacia un límite definido en que el incremento global del ingreso nacional sea igual a diez veces el gasto público. El cómputo se hará a partir de que el vendedor al gobierno, a su vez, con el dinero recibido de éste, hace un gasto en bienes de consumo e inyecta su importe al ingreso nacional.

Para este propósito en el caso examinado será necesario que se realicen un número considerable de operaciones de gastos que aproximadamente es de ciento diez, lo cual supone la sucesión de una serie de intervalos entre cada una de las operaciones, y, por lo mismo, de un tiempo comprendido entre el primer gasto y el último de la cadena en que se adquiere la efectividad máxima de acumulación. Lógicamente, si no se repite el gasto pú-

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 99.

<sup>14</sup> *Teoría económica*, t. II.

blico, sus efectos, que, como se dijo, se traducen en un aumento en el ingreso nacional, irán disminuyendo hasta extinguirse.

Podríamos comparar esta acumulación descendente de ingresos con una pirámide cuya base sería el ingreso generado inicialmente por el gasto público, y cuya cúspide representaría la última operación residual, pues debemos recordar que, por efecto de las filtraciones, sólo una parte del ingreso generado se gasta en cada etapa del proceso, por lo que, naturalmente, las adiciones al ingreso global serán cada vez menores, hasta que no exista ya sumando. Dudley Dillard explica que "...el multiplicador es la inversa de la propensión marginal al ahorro, que es siempre igual a 1 menos la propensión marginal al consumo. Por ejemplo, si la propensión marginal al consumo es de  $\frac{9}{10}$ , la propensión marginal al ahorro es de  $\frac{1}{10}$ , y el multiplicador es 10; si la propensión marginal al consumo es  $\frac{4}{5}$ , la propensión marginal al ahorro es  $\frac{1}{5}$ , y el multiplicador es 5. Si la propensión marginal al consumo es  $\frac{2}{3}$ , la propensión marginal al ahorro es  $\frac{1}{3}$  y el multiplicador 3",<sup>15</sup> de donde podemos aplicar la siguiente regla matemática para obtener el multiplicador de inversión: dividir 1 entre la propensión marginal al ahorro; consecuentemente, si la propensión marginal al consumo es por el 100%, es decir, por la totalidad, no existirá ahorro y, por lo mismo, el multiplicador será igual a infinito. Contrariamente, si la propensión marginal al consumo es de 0, la propensión marginal al ahorro será de 100%, y el multiplicador será igual a uno. Obviamente, de hecho son las familias con rentas superiores a la media las que hacen ahorros, pues abajo de este nivel no tiene significación apreciable.

Sin embargo, el barón de Tilton sostiene que, como lo expresamos con anterioridad, la propensión marginal al consumo es siempre menor de 100%, por lo que el multiplicador no podrá ser nunca igual a infinito, y agrega que dadas las múltiples y diversas circunstancias, incluso psicológicas, que imperan habitualmente en el medio económico, el valor real de la propensión marginal al consumo (basándose en cifras de Kuznets —Formación Bruta del Capital— relativas a Estados Unidos), debe oscilar entre 60% y 70%, con un multiplicador de 2.5 y  $3\frac{1}{3}$ , respectivamente, según influyan las alternativas, fluctuaciones y durabilidad del ciclo económico, pero observando que estos datos no podrían substituir en una situación de depresión, pues se refieren a un periodo más bien de auge.<sup>16</sup>

Como queda visto, podemos tener como regla que cuando la propensión marginal al consumo es elevada, el multiplicador también lo es, y cuando, por el contrario, es baja, esa propensión también reducirá la magnitud del multiplicador. Esto es, que "mientras más empinada sea la curva de la función consumo, más alto será el multiplicador; mientras más aplanada sea la curva, más bajo será el multiplicador", como lo expresa Hansen mediante el empleo de diagramas.<sup>17</sup> Por su parte, Maurice Mascin expresa lo siguiente: "el multiplicador es elevado en países con economía relativamente

<sup>15</sup> *Op. cit.*, pp. 88 ss.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 119

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 93.

autárquica, que no conceden subsidios a la desocupación, en que la producción no es sobrecapitalizada y en que por un lado existe sólo una escasa inclinación al atesoramiento y por otro una fuerte tendencia al consumo. El multiplicador es bajo en los países de elevado grado de capitalización, de eminente inclinación al atesoramiento, de considerable dependencia de importaciones y de política social desarrollada. Un multiplicador elevado se encuentra además en economías con un nivel bajo de coyuntura, en que la expansión de las gastos públicos y privados puede activar un considerable potencial de producción no explotado, antes de conducir a aumentos de precios o a un incremento de importaciones, y es exigüo en economías con un nivel coyuntural elevado, que se caracteriza por la plena ocupación de sus factores de producción.”<sup>18</sup>

Las “filtraciones”, o sea la parte del ingreso que, como se dijo, no se gasta en bienes de consumo, pueden obedecer a distintas razones: podrá la parte retenida ahorrarse íntegramente; utilizarse para pagar deudas, conservarse en saldos ociosos; emplearse en inversiones financieras como valores, pólizas de seguros de vida, hipotecas, etc.; canalizarse en inversiones reales como adquisiciones de bienes raíces, urbanos o rústicos, etc., o bien repararse entre esos conceptos; pero tratándose del principio multiplicador, debemos hacer hincapié en que la parte que nos interesa es la empleada en ahorro de acuerdo con la propensión marginal inducida, porque ella posteriormente entrará, de nueva cuenta, en un estado dinámico, de manera que de esta parte ahorrada vuelva a destinarse un porcentaje determinado a la adquisición de mercancías de consumo, repitiéndose las “filtraciones” en la forma en que se ha dejado explicado,<sup>19</sup> en el concepto de que el total del ahorro siempre será igual a la inversión o gasto original. Este dato se obtiene multiplicando el coeficiente de la propensión marginal al ahorro por el incremento del ingreso nacional. Así, repitiendo el ejemplo dado de los mil pesos que gasta el gobierno en artículos de oficina, si la propensión marginal al consumo es de nueve décimos y, por lo tanto, la propensión marginal al ahorro de un décimo, tendremos después de las sucesivas operaciones de gasto un incremento al ingreso nacional de diez mil pesos. Ahora bien, si multiplicamos un décimo por diez mil pesos, obtendremos la cantidad de mil pesos que es el monto total del ahorro y que es igual al importe del gasto público inicial de mil pesos, o lo que es lo mismo, a la inversión.

Obviamente, el pago de impuestos al gasto y al ingreso también forman parte importante de dichas filtraciones —deudas—, por lo que se comprenderá la importancia que tiene el efecto multiplicador de inversión en el campo tributario, pues esto provocará, en un movimiento regresivo, una mayor capacidad de gasto de parte del Estado y, por lo mismo, un nuevo incremento al ingreso nacional.

El importe de las cantidades que se distraen del gasto en bienes de consumo es muy variable, lógicamente, pero podemos asegurar que en algunos

<sup>18</sup> Wilhelm Gerloff y Fritz Neumark, *Tratado de finanzas públicas*, t. II, p. 18.

<sup>19</sup> J. A. Estey, *Op. cit.*, pp. 287 ss.



casos este fenómeno necesariamente responde a situaciones cíclicas, presiones de carácter psicológico, etc., en que las personas procuran retener en su poder la mayor parte de sus ingresos y observar una conducta de extrema austeridad, motivada por los más diversos temores. Así, por ejemplo, Keynes considera que en Inglaterra las filtraciones en un periodo de relativa depresión llegaron muy cerca del 50%, de forma que cada desembolso fue 50% menor que el que le precedió; es decir, que en este caso el multiplicador fue de dos. J. M. Clark, después de un estudio hecho sobre la situación norteamericana en cierto tiempo, determinó que la filtración fue de aproximadamente  $33\frac{1}{3}\%$ , de suerte que cada gasto resultó de dos tercios del que le antecedió, por lo que el multiplicador fue de tres.

Debe tenerse muy presente en todos esos casos el tiempo que transcurre entre el momento en que un ingreso de alguien se convierte en ingreso de algún otro, por operación de gasto, considerándose que para el caso del multiplicador de inversión dicho lapso es el intervalo medio entre los sucesivos desembolsos en consumo, por lo que la disminución de dicho intervalo medio —velocidad operativa— reflejará una economía más próspera o, viceversa, una tendencia a la crisis, aun cuando debemos aclarar que esto acontece si el gasto público es ordinario, es decir, constante y normal, pues si la erogación ha sido hecha en forma extraordinaria, por ejemplo, para el sostenimiento de una guerra, interna o externa, la disminución del intervalo no demostrará necesariamente una situación bonancible, aun cuando producirá una mejoría transitoria. En cambio, tratándose del gasto reiterado, esto es, del ejercicio normal del presupuesto, la modificación del intervalo en más o en menos sí acusará una situación económica, mala o buena; sea dado el caso de un país en que el gasto público en los últimos tres años ha sido de un promedio de cincuenta mil millones de pesos y en ese tiempo el intervalo fue de dos meses que se computan a partir de la primera inyección al ingreso nacional, en forma acumulada, por ejemplo dos meses, cuatro meses, seis meses, etc. Si en el cuarto y quinto años el propio intervalo aumenta a más de esos dos meses, estará indicando una inclinación económica hacia la crisis —con el peligro de que se fortalezca este cambio de dirección y se inicie un ciclo descendente—, en cuanto que las operaciones de compra de bienes de consumo serán más lentas y restringidas, con la consecuente afectación a la ocupación plena de los factores de producción y por lo mismo, a los fines de una sana política fiscal.

Si quisiera resumirse en pocas palabras la idea keynesiana, podría expresarse lo siguiente: el producto total depende del nivel de empleo; el consumo más inversión es igual a producto total; el valor del producto es igual a renta y ésta es igual a consumo más ahorro, de donde consumo más inversión es igual a renta y ésta es igual a consumo más ahorro, por lo que, a final de cuentas, inversión es igual a ahorro.<sup>20</sup>

Ahora bien, siendo de gran utilidad el principio multiplicador en cuanto al análisis económico a que se ha hecho referencia debemos llamar la aten-

<sup>20</sup> Enrique Fuentes Quintana, "Perspectivas fiscales de la socialización de la inversión", en *Revista de Administración Pública*, 1950, Madrid, España, pp. 146. ss.

ción en que sólo debe considerarse como un instrumento mecánico, pues es influido sensiblemente por fluctuaciones extraordinarias del ciclo; convulsiones sociales de gran magnitud como son las guerras; presiones de ideologías extrañas a la nación de que se trate; fenómenos psicológicos, etc. En estos casos no podrá confiarse en la eficacia del multiplicador, pues éste requiere de una situación de franca normalidad con ondulaciones regulares y sostenidas. Por otra parte, el análisis técnico que se efectúe con su aplicación siempre deberá ser asistido por los datos estadísticos que, por tales variaciones, resultan de gran utilidad; sin este auxilio de la estadística, podríamos decir que el multiplicador también es inoperante. De gran importancia es la cibernética para detectar estos fenómenos.

Si partimos de la afirmación del maestro de King's Colle, de Cambridge, de que en cada intervalo de tiempo el incremento al ingreso es igual al aumento del gasto multiplicado por el "multiplicador", debemos concluir que todo aumento del gasto público debe producir una aceleración, de acuerdo con el principio que lleva este nombre, tanto en la velocidad de la transmisión del dinero, como en la percepción de ingresos por concepto de gasto de bienes y servicios de consumo. A este respecto consideramos conveniente aclarar que si el principio multiplicador se refiere a la inversión originaria hecha por concepto de gasto público con su consecuente repercusión en el ingreso nacional, el principio de aceleración se refiere, básicamente, al efecto que produce un consumo adicional sobre la demanda para la inversión. En otras palabras, significa un incremento en el consumo y una relación directa entre la demanda de cualesquiera bienes, y los de capital, como pueden ser la planta, maquinaria y equipo requeridos para producir aquéllos. En tal virtud, las erogaciones gubernamentales influirán en forma importante sobre las decisiones de inversión que tome la iniciativa privada, bajo la base de considerar a la demanda de artículos y servicios de consumo, como causante primordial de la demanda de bienes de capital. En efecto, estas condiciones de expansión propiciarán una inversión neta en las industrias de dichos artículos y, por lo tanto, un fuerte impulso al desarrollo, lo cual se complementa con una adecuada política tributaria de incentivos razonables para la inversión empresarial.

Es pertinente agregar que un consumo exagerado que disminuya anormalmente el ahorro originará gravísimas consecuencias, con mayor razón en los países de economía subdesarrollada, en que situaciones adversas imprevistas pueden originar graves consecuencias económicas y sociales. En este caso deberá restringirse desde luego el gasto público y tomarse medidas para procurar una mayor filtración del ingreso provocado por el gasto público hacia el ahorro; *a contrario sensu*, este gasto estatal puede ser un instrumento compensatorio en el caso de ahorro desmedido en las situaciones depresivas o de desconfianza. A este respecto, consideramos apropiado referirnos a la resolución que hubo de tomar el Presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, a fines de 1966, ante las presiones inflacionarias que se venían sintiendo en forma amenazadora para el bienestar del pueblo norteamericano. Dicha resolución consistió en restringir las inversiones del sector público,

como del sector privado, en virtud del alza de los precios y del interés, provocada por una creciente demanda de bienes de consumo y de capital que acusaba un desequilibrio en la economía norteamericana. El Presidente solicitó al Congreso autorización para reducir el gasto público en más de tres mil millones de dólares en 1967, y recomendó suspender temporalmente ciertos incentivos a la inversión privada. En un párrafo de su mensaje al Congreso, Johnson expresa: "En los primeros años de este decenio, cuando era innecesario retardar la economía, pues el crecimiento era demasiado lento, tomamos las medidas necesarias para estimular la expansión y fomentar el empleo pleno, pero la buena política económica trabaja en ambos rumbos cuando el total de gastos aumenta más rápidamente que en lo que la economía tarda en reajustarse —cuando la inversión de los negocios crea injustas presiones; cuando el conflicto armado allende los mares impone nuevas cargas al gobierno— es cuando debemos estar dispuestos al cambio y a reducir las presiones inflacionarias." Paul A. Samuelson nos dice a este respecto que "todo programa para lograr la ocupación total o, al menos, un alto nivel de empleo, tiene como meta el logro de unos gastos totales que no sean ni demasiado grandes ni demasiado pequeños, de modo que las curvas del ahorro y de la inversión se corten en la zona correspondiente a la ocupación total".<sup>21</sup>

Los sucesos económicos a que hemos hecho referencia y que afectan a una de las naciones más ricas del mundo, como son los Estados Unidos, sobrecapitalizada y al margen, pudiera decirse, de la deuda pública externa, nos hacen reflexionar en el sentido de que la inversión pública en países subdesarrollados deba ser manejada con extremo cuidado de manera que sea un instrumento eficaz para el desarrollo y para la redistribución de la riqueza y no un elemento que, contrariamente, pueda llevar a la inflación, o bien a desequilibrar la inversión de los recursos en cuanto que, por sobrestimar la utilidad del gasto en la infraestructura, siguiendo el espejismo de una "opulencia", real o no, de otros países ya industrializados y con amplia experiencia en la materia, se desatiendan los gastos corrientes y las transferencias cuyos efectos en grupos mayoritarios de escasos recursos económicos son definitivos para la supervivencia en condiciones de dignidad y decoro. Debemos compenetrarnos de que no es debido, y mucho menos en la época actual en que la justicia social es un principio indiscutible, propender radicalmente a la inversión de los recursos fiscales en bienes de capital, así sean de infraestructura, desatendiéndose servicios públicos tan necesarios y valiosos como son los de seguridad social en todos sus aspectos, educación, alimentación, habitación, etc. La ayuda del Estado, para quienes por diversos razones no pueden valerse por sí mismos y viven en la pobreza, es imperativa e insoslayable.

Ni qué decir de los gastos suntuarios o innecesarios que deben ser eliminados definitivamente si se quiere ser congruente con una política sincera

<sup>21</sup> Paul A. Samuelson, *Curso de economía moderna*. Editorial Aguilar, Madrid, 1961, p. 389.

de justicia social. En forma inversa, estos gastos hechos por los particulares deben ser objeto de severos impuestos que hagan factible dicha política traducida en una adecuada redistribución del ingreso.

De aquí la importancia de la planeación o planificación —que la semántica nos indica el mismo significado— como se hace observar en el Informe sobre los resultados del Seminario de Organización y Administración del Planeamiento que se efectuó en Santiago de Chile en julio de 1965, auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, organismo autónomo creado a instancias de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "...tanto en su aspecto conceptual como en cuanto a su naturaleza como proceso social, implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. La cuantificación y el vigor de las técnicas instrumentales utilizadas para sugerir formas alternativas de lograr más rápidamente y con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del racionamiento planificador en lo formal. Un esfuerzo de este tipo procura ser neutro en cuanto a las metas de largo plazo. No caen en los horizontes intrínsecos del proceso formal de racionalización las preguntas sobre el porqué, el para qué y el para quién de la planificación. Por otro lado, en su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia esas cuestiones de fondo. Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento. . . De las discusiones del Seminario y de las ponencias presentadas, resultó claro que en la situación social latinoamericana la reforma del aparato administrativo del Estado es condición necesaria y paso inicial para llevar a cabo una política de desarrollo" (*Discusiones sobre planificación*).<sup>22</sup>

Siendo el Presupuesto de Egresos la expresión económica de la parte de un programa de trabajo planificado de acuerdo con la política trazada a este respecto por el Jefe del Estado, es indispensable que las erogaciones se determinen mediante cuidadosos estudios técnico-financieros, y se relacionen con los ingresos probables que deba tener el Estado durante el ejercicio fiscal de que se trate, aun cuando, como se verá posteriormente con más detalle, contrariamente a lo que acontece en la empresa privada, primero se determinen los gastos totales y después los ingresos, habida cuenta de que es imperativa la atención debida de las necesidades públicas, como la construcción de sistemas de riego, de electrificación, o de comunicación, etc., que son obras de infraestructura, ya mencionadas en este trabajo, que influyen poderosamente en el desarrollo económico. Asimismo, debemos considerar la ingente necesidad de prestar atención especial a la producción agropecuaria y al servicio educativo que también son condición

<sup>22</sup> Pp. 32 ss.

*sine qua non* del desarrollo; sobre todo a la enseñanza primaria y técnica, que alfabetiza al individuo, lo hace apto para prestar servicios a la comunidad y lo incorpora a las tareas productivas.

Naturalmente que dicho criterio soslaya la teoría tradicional del "equilibrio del presupuesto", que exigía una paridad, casi matemática, entre el egreso y el ingreso, para evitar el déficit o el superávit; nosotros pensamos que, efectivamente, este sistema resulta ya anacrónico, pero creemos que la aceptación de un desequilibrio presupuestal no debe llegar a un grado tal que origine aumentos en la deuda pública, interna o externa, que puedan poner en peligro la estabilidad económica y el prestigio internacional de un país, como lo sostiene Henry Laufenburger.<sup>23</sup> En efecto, si por equilibrio de un presupuesto entendemos el hecho de que con los recursos fiscales ordinarios, considerándose fundamentalmente a los impuestos, se cubran debidamente tanto los egresos normales como la deuda pública (amortización de capital e intereses), existirá desequilibrio cuando, por el contrario y durante el ejercicio del presupuesto, generalmente un año, sea menester acudir a créditos adicionales, como colocación de bonos de Tesorería o a procedimientos inflacionarios, para solventar compromisos que deban ser cubiertos precisamente en ese lapso.

Keynes fue el primero que puso en duda el principio del equilibrio presupuestario, al sostener que si existen recursos productivos desocupados en el sector privado, el gobierno debe movilizarlos con gastos públicos, sin incrementar los impuestos, originando el déficit en caso necesario. Este ilustre economista formó parte del Comité Calwyn integrado por el gobierno inglés para estudiar las soluciones más viables del problema del endeudamiento motivado por la primera Guerra Mundial. Keynes sostuvo, entonces, contra las ideas neoclásicas, y siguiendo a Alejandro Hamilton, que no era conveniente seguir en esta materia los principios observados en la economía privada que preconizan la existencia de un balance sin deudas, o cuando menos, su pronta amortización, sino que, por el contrario, la deuda pública debe entenderse como una transacción contable; esto es, que si constituye un pasivo para una comunidad en conjunto, las obras públicas y los proyectos financiados significan un activo para la propia comunidad. Por otra parte, el destacado miembro de la Escuela de Cambridge prevenía el peligro de que, tratándose de la deuda interna, su amortización acelerada podría conducir a que los ahorros se canalizaran a fines perjudiciales a la nación. Si bien este ilustre tratadista no desarrolló, en rigor, íntegramente su pensamiento sobre esta materia, algunos de sus seguidores sí lo hicieron, como Alvin H. Ansen, para quien el éxito o el fracaso de la deuda pública sólo podía evaluarse tomando en cuenta los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución.

A este respecto, Pedro Muñoz Amato expresa lo siguiente en su *Introducción a la administración pública*:<sup>24</sup> "Los ciclos económicos, con sus al-

<sup>23</sup> Lenferburger, Henry, *Finanzas comparadas. Estados Unidos, Francia, Inglaterra, México, U.R.S.S.* México, FCE, 1951, pp. 17 ss.

<sup>24</sup> Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, FCE, 1966, p. 150.

ternativas de prosperidad y depresión, no toleran la ingenuidad del presupuesto encerrado dentro de sí mismo que limita sus gastos a los ingresos disponibles. Es precisamente en las épocas de depresión, cuando los ingresos son escasos, que el gobierno debe aumentar sus gastos para crear oportunidades de empleo, estimular el consumo y activar las inversiones productivas. En esos tiempos malos tiene que ser parco en la imposición de contribuciones para no desalentar con ellas la iniciativa privada. El déficit es necesario y debe cubrirse con aumentos en la deuda pública. Las épocas de prosperidad, por su abundancia en el pago de los impuestos y por su exigencia de moderación en los gastos públicos para contrarrestar las tendencias inflacionarias, requieren superávit, con los cuales pueden atenderse las obligaciones contraídas en los periodos de depresión. Las teorías que postulan atender en esta forma las fluctuaciones económicas han desplazado el viejo dogma del equilibrio en el campo de la aceptación general.”

Pero, ¿hasta qué punto puede afirmarse que existe desequilibrio en las finanzas públicas de un país si los egresos se hacen de acuerdo con una planeación de trabajo a un plazo determinado, por ejemplo de seis a diez años, y en ella se ha considerado la tasa normal de incremento de las recaudaciones fiscales que se opera año con año, de manera que al finalizar el periodo de tiempo previsto puedan liquidarse con los recursos fiscales los créditos obtenidos? ¿Será posible que en la época moderna, en que el principio de justicia social ha sustituido, total y definitivamente, al individualismo, pueda aceptarse un sistema de equilibrio o superávit allí donde las carencias sociales son extremas por cuanto que priva la ignorancia, el hambre y la insalubridad, como acontece en los llamados países subdesarrollados que suman más de 90 —las tres cuartas partes de la población mundial—, cuya renta *per cápita* en promedio es inferior a 400 dólares anuales, esto es, casi una novena parte de la que corresponde a Estados Unidos, según recientes indicadores?

Creemos que las contestaciones a estas interrogantes deben ser negativas, exigiéndose únicamente una planeación a mediano o largo plazo, revisable cada año a través de la formulación del presupuesto, de manera que los ingresos extraordinarios derivados de créditos puedan ser redimidos, tanto por lo que respecta a capital como a intereses, de acuerdo con los convenios celebrados al respecto; de ser posible sería más saludable que esto se lograra dentro del tiempo comprendido por esa planeación; pero es admisible lo contrario, con tanta mayor razón, si se trata de grandes obras de infraestructura que invalidan la argumentación, frecuentemente sostenida, de que se grava a las generaciones futuras, puesto que éstas serán precisamente las que se aprovechen y beneficien con el resultado de tales inversiones, que casi siempre se realizan en lapsos más o menos largos, máxime si se trata de obras autoliquidables, como son las carreteras o puentes de cuota, o bien de servicios productivos como el de electricidad, transportación masiva, etcétera.

Contrariamente, debemos recordar siempre la afirmación de Gunnar Myrdal en el sentido de que los gastos para las obras públicas que no se pueden

considerar productivas deben descartarse definitivamente de la política del crédito externo, aun a largo plazo, y financiarse anualmente mediante los recursos fiscales.<sup>25</sup>

Pero veamos la opinión, que a este respecto expresa el distinguido economista contemporáneo, Paul A. Samuelson:<sup>26</sup> "La deuda pública no es una carga para la nación, en el sentido de que todos los ciudadanos tengan que echarse grandes rocas sobre los hombros. Si reducimos la formación de capital y legamos menos bienes de capital a la posteridad, alteramos directamente las posibilidades de producción abiertas a nuestros sucesores; si tomamos prestado del extranjero para el consumo y comprometemos a nuestros sucesores el pago del interés y el principal de ese crédito, imponemos a la posteridad una carga que disminuirá las posibilidades de producción; pero si lo que legamos a la posteridad es una deuda interna, sin variación de las existencias de bienes de capital, lo único que puede ocurrir es que se produzca una transferencia de una clase social a otra, cuando la primera recibe mayor cantidad de bienes a costa de la segunda. Estas transferencias no imponen una carga neta comparable a la disminución neta de producto atribuible al pago de una deuda exterior. . . Nuestra deuda pública poseída en el extranjero representa una carga actual para los habitantes de nuestro país, ya que éstos han de enviar bienes al extranjero para atender los intereses y amortización de la deuda. No obstante, si al tomar prestado del extranjero creamos en nuestro país una cantidad de capital productible equivalente a la tomada en préstamo, de manera que los frutos de ese capital cubran las atenciones de la deuda, el efecto neto de la operación considerada en conjunto, sería favorable a nuestra economía. . . Mientras el PNN (o el PNB) monetario crezca al ritmo del 3 o el 4 por 100 indefinidamente (caso de los Estados Unidos), la deuda federal puede seguir creciendo a ese mismo ritmo y llegar a 1 ó 2 o X billones de dólares. Si el proceso se desarrolla de manera equilibrada, no tiene por qué originar inflación ni bancarrotas, ni aumento relativo en la presión fiscal, ni preocupaciones para el Departamento del Tesoro. Este proceso es como la vida misma: no encuentra fin."

Vencer la oposición tradicional a la deuda pública no ha sido cosa precisamente fácil, como no lo fue en el caso de la oposición al cobro de intereses por el otorgamiento de préstamos privados que existió durante mucho tiempo en la época medieval, alentada especialmente por los Padres de la Iglesia, pero en una y otra situación han sido las necesidades públicas, de urgente satisfacción, las que han originado la aceptación plena de la deuda pública y de los préstamos privados redimibles a plazos razonables y tasas equitativas de intereses debidamente controlados por el Estado.

No son, por lo mismo, razones de carácter teórico las que han impulsado la creación y fomento de la deuda pública, sino motivos eminentemente prácticos y de beneficio colectivo; en el concepto de que es conveniente tener presente que, históricamente, esta deuda ha sido consecuencia de las

<sup>25</sup> Gunnar Myrdal, *Los efectos económicos de la política fiscal*, pp. 291 ss.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, pp. 418 ss.

guerras, pero en estos casos los empréstitos que consigue el Estado son principalmente de carácter interno, pues los recursos extraordinarios provienen del mismo pueblo mediante la colocación de valores de Tesorería, principalmente; en tanto que tratándose de créditos externos, los ingresos se originan de instituciones o gobiernos de otros países, por motivos ajenos a cuestiones bélicas, a menos que se trate de alianzas entre Estados en que la defensa común es causa directa de esos empréstitos, como ha acontecido en las dos guerras mundiales del presente siglo.

En México, los créditos extranjeros se consideran un complemento de los recursos fiscales, y se destinan a fines de fomento económico a través de la inversión en bienes de capital que se traducen en obras de infraestructura, especialmente aquéllas que, como se dejó indicado con anterioridad, hacen posible el pago total de los adeudos, es decir, de la puntual amortización de capital e intereses, ya porque sean autoliquidables o porque la aceleración en el desarrollo origine una mayor recaudación de impuestos que enriquezcan al tesoro público. Pero debe tener buen cuidado de que las inversiones a largo plazo sean financiadas con préstamos también a largo plazo, pues recuérdese que la razón fundamental que provocó la crisis en Europa después de la última guerra, especialmente en Alemania como lo asevera Ludwig Erhard en su obra *La economía social del mercado*,<sup>27</sup> fue precisamente que los países obtuvieron créditos a corto plazo, principalmente de los Estados Unidos, para aplicarlos a inversiones a largo plazo, lo que se agravó con la circunstancia de que muchas de esas inversiones eran improductivas. Semejante política debe ser trazada cuidadosamente por los países de economía subdesarrollada, pues, de lo contrario, se caerá en el incumplimiento de la deuda externa, esto es, en el déficit crónico, el cual podrá provocar una devaluación monetaria con sus catastróficas consecuencias. Esta disciplina financiera debe ser observada a toda costa.

Lo que resulta indudable y fuera de toda discusión es que los efectos expansivos del gasto público se derivan más de los créditos externos que de la tributación fiscal, porque ello, cuando menos en una etapa determinada, origina una adición neta al ingreso nacional, habida cuenta que aquéllos significan una aportación nueva y que los impuestos provienen del mismo ingreso nacional, que es la fuente normal y permanente de los recursos del Estado. A todo esto debe agregarse la conveniencia de recibir divisas extranjeras que fortalezcan a la moneda de un país determinado. Por otra parte, es claro que los ingresos fiscales habrán de ser los que, en realidad, financien ese gasto, que pudiéramos llamar adelantado, en razón del tiempo señalado por la planeación para la realización de los programas de trabajo, que, obviamente, será menor que el tiempo requerido por la Administración para recaudar los ingresos fiscales que deban cubrir ese gasto, principalmente si la inversión debe hacerse en bienes de capital.

De acuerdo con estas corrientes modernas de ayuda internacional, existen actualmente numerosas instituciones crediticias que prestan ayuda a países

<sup>27</sup> Pp. 283 ss.



en desarrollo, entre las que debemos mencionar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido generalmente con el nombre de Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento que forma parte de dicho Banco, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, El Plan Colombo, el Fondo Europeo de Desarrollo de la Comunidad Económica Europea, y el Banco Asiático de Desarrollo. También existen numerosos organismos de carácter nacional en diversos países que contribuyen poderosamente a incrementar el gasto público mediante el otorgamiento de créditos adecuados, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, El Kreditanstalt de la Alemania Occidental, el Fondo de Ayuda y Cooperación de Francia, y otros.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Existe unanimidad en el criterio de los tratadistas de Administración Pública y de Finanzas Estatales, de que un presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y autorizado por el Poder Legislativo. Atendiendo a un aspecto puramente objetivo, podemos decir que el presupuesto es el documento —legal y contable— en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto período, y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquéllos.

De acuerdo con la primera definición, debemos concluir que el presupuesto forma parte de la planeación en cuanto que no es sino el resultado de la acción de planear, es decir, de hacer planes para el desarrollo.

Para este objeto es indispensable que se hagan serios estudios financieros con el fin de evaluar el gasto corriente de administración, los gastos de capital y de transferencia, principalmente, y prever, así, los recursos que habrán de necesitarse para cubrir estas erogaciones. Una vez terminado dicho estudio, se formula el presupuesto que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales de los diferentes países democráticos, debe someterse a la aprobación del Parlamento, Cámaras, Cortes, o como se denomine al Poder Legislativo en cada uno de esos Estados. Este proceso formalista no obedece, ciertamente, a requisitos de carácter técnico, sino, como se verá más adelante, a causas históricas como fueron las luchas sostenidas por el pueblo para que se le reconociera el derecho de que se le tomara en consideración en la fijación de tributos a través de la representación nacional, toda vez que esta facultad impositiva la detentaba en forma personal el monarca, por lo que los impuestos resultaban, además de injustos, desproporcionados y faltos de equidad, es decir, fuera del alcance de la capacidad contributiva del pueblo, independientemente del destino arbitrario que se daba a estos recursos que, en la mayoría de los casos, se canalizaban al enriquecimiento de la realeza y de familias con títulos nobiliarios que los empleaban en lujos y despilfarros frente a la miseria aguda de las masas, o bien en el sostenimiento de guerras inútiles y absurdas como aconteció en Francia desde el rey Luis XIV hasta Luis XVI, cuya trágica muerte debe atribuirse, principalmente, a estos abusos.

A la Gran Bretaña corresponde el mérito de haber iniciado la lucha secu-

lar contra la injusticia fiscal, cuyo origen se pierde en los oscuros años de la Edad Media. Puede, incluso, afirmarse que hablar del presupuesto de Inglaterra, es hacer referencia a su historia constitucional, y a las enconadas divergencias entre el monarca y el Parlamento, suscitadas durante el reinado de los Tudor y Estuardos, como Jacobo I, que pretendió que sólo él podía establecer y recaudar los impuestos, y Carlos I quien fue ajusticiado en enero de 1649, entre otros motivos, por intentar limitar o abolir el derecho al presupuesto que le asistía al Parlamento desde que la Carta Magna de 1215 declaró que los subsidios feudales de carácter excepcional no podían establecerse sin el Consejo General del Reino. La Revolución de 1668 que convirtió al monarca en un funcionario del Estado, iniciándose esta situación con Guillermo III de Orange —pues a partir de entonces se distinguen los gastos de la Corona de los del Estado— impuso para siempre el principio, universalmente aceptado, que proclama: “ningún impuesto sin representación”, y para repetir a Ilbert, diremos que la “función más antigua del Parlamento es la de proveer para los gastos del Estado, y ésta es todavía la función esencial de la Cámara de los Comunes”. (El Parlamento.)

Se ha discutido mucho en el ámbito jurídico si la intervención del Poder Legislativo en la expedición del Presupuesto de Egresos se limita a un acto de simple autorización, o si, por el contrario, significa el ejercicio amplio de sus facultades, incluso para hacerle enmiendas de fondo, como lo puede hacer cuando el Jefe del Estado envía una iniciativa de ley y las Cámaras la discuten, modifican o aprueban, en su caso, regresándola al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación.

A nuestro criterio, y esto lo trataremos con más detenimiento en páginas posteriores, todo depende de lo que disponga la legislación constitucional correspondiente y el análisis de este problema nos lleva a hacer una digresión sobre el proceso histórico de los presupuestos a la vez que comentar el desarrollo técnico de este importantísimo documento. Así, por ejemplo, en Inglaterra, cuyo Poder Legislativo está integrado en forma *sui generis* por la Cámara de los Lores, compuesta de pares hereditarios o nombrados, y por la Cámara de los Comunes, constituida por diputados electos en sufragio universal y por escrutinio jurisdiccional, corresponde a esta última la supremacía absoluta en materia de presupuesto. En efecto, los Lores sólo poseen poderes financieros rigurosamente limitados por la Constitución, y están impedidos para consentir un impuesto o para rechazar el Presupuesto, de acuerdo con la ley de 18 de agosto de 1911 (Parliament Act, 1911), en virtud de la cual dichos legisladores de la Cámara Alta se limitan a discutir y a dar su consentimiento a los proyectos de leyes financieras, careciendo del derecho de enmienda, en el concepto de que si después de un mes de haber recibido la iniciativa y estando próxima la clausura de sesiones del Parlamento, no la aprueba o rechaza, es sometida al rey para que, con su promulgación, se convierta en una ley a pesar de no haber sido sancionada por los Lores.

La Cámara de los Comunes limitó por sí misma sus facultades en lo que respecta al Presupuesto, según decisión promulgada en el año de 1713 por

el Standing Order, número 66, que establecía lo siguiente: "La Cámara no tomará en cuenta ninguna proposición de gastos que conciernan a la administración del Estado y no dará curso a ningún proyecto relativo a bonos o subsidios con cargo al Estado, a los fondos consolidados o a los fondos previstos por el Parlamento, a menos de que exista una recomendación de la Corona." En esa virtud, a partir de esa fecha corresponde a la Corona el privilegio de iniciar ante la Cámara de los Comunes, leyes financieras, principalmente el presupuesto, en el concepto de que ésta nunca aumenta las asignaciones presupuestales y rara vez las reduce. A este sistema se ha dado en llamar doctrinalmente Presupuesto Ejecutivo, porque corresponde a la maquinaria administrativa proyectarlo, aplicarlo y controlarlo. Como lo hace notar Erskine May, "De esta manera la Corona pide fondos, los Comunes los conceden y los Lores dan su asentimiento a esta concesión".<sup>28</sup>

En los Estados Unidos existió, hasta 1921, un sistema diverso del observado en Inglaterra, en cuanto que la representación nacional, siguiendo las ideas rusonianas que tanto influyeran en el constituyente de 1787, tenía la facultad de iniciar y aprobar el presupuesto, pero en la actualidad ni la Cámara de Diputados ni el Senado formulan enmiendas esenciales a la estructura del presupuesto, que es considerado como un acto de administración financiera de carácter federal y cuya formulación e iniciativa corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo.

Puede afirmarse que las ideas relacionadas con los presupuestos de los Estados Unidos se desarrollaron notablemente apenas a partir de principios del presente siglo, debido a influencias académicas y prácticas provenientes de Europa, principalmente de Inglaterra y Francia, pero también debe encontrar su origen este movimiento renovador en las ideas de "eficiencia y economía" que en esa época prevalecían en los negocios privados, y así se considera lógico un trasplante de los mecanismos presupuestarios aplicables a las empresas del sector particular, a la empresa estatal que administra los "negocios del pueblo". Pero es indudable que el enfoque más preciso sobre esta materia se realizó en el Informe de la Comisión de Economía y Eficiencia nombrada en 1910 por el Presidente de los Estados Unidos, William Howard Taft, que sirvió de modelo más tarde para instituir, en 1936, el Comité del Presidente sobre Dirección Administrativa, por órdenes del presidente Franklin D. Roosevelt, así como de la Comisión Hoover creada por una ley del Congreso en 1947 para estudiar la organización y la administración federal.<sup>29</sup>

Dicha Comisión de Economía y Eficiencia denominó a su informe *The Need for a National Budget*. En él se apoyó el mensaje que el presidente Taft envió al Congreso el 27 de junio de 1912 haciendo diversas recomendaciones para reformar sustancialmente el sistema presupuestal en los Estados Unidos al que consideraba anacrónico e inadecuado al progreso obtenido por la nación norteamericana, llegando a las siguientes conclusiones:

<sup>28</sup> Azcárate, *La Constitución inglesa*.

<sup>29</sup> Dwight Waldo, *Administración pública*, pp. 333 ss.

“No se ha dispuesto ningún medio regular o sistemático para la apreciación de los problemas concretos y en detalle del gobierno. No se ha formulado por el gobierno un bien precisado programa de asuntos de trabajo. Los informes sobre gastos exigidos por la ley carecen de sistema y de uniformidad de clasificación y son imposibles de resumir en forma que dé al Congreso, al Presidente o al pueblo, un cuadro exacto de lo que se ha realizado, y de lo que ha costado en términos de economía en las compras, o de eficacia de la organización en la obtención de resultados. . .”

No obstante que el Congreso, por razones más que técnicas, políticas, se opuso a implantar las recomendaciones de la Comisión de Economía y Eficiencia, pocos años más tarde habría de obtenerse la victoria reformista, cuando la experiencia desastrosa de la primera Guerra Mundial y la presencia de sucesos adversos a la economía nacional, motivaron en el Congreso una grave preocupación que dio lugar a la expedición, en el año del 1921, del *Budget and Accounting Act* que introdujo en el sistema federal el Presupuesto Ejecutivo al ceder el Congreso la facultad de formular el presupuesto y pasarla al Presidente de la República, creándose la Oficina del Presupuesto como entidad asesora del Presidente.

Pero una reforma más a fondo habría de producirse en los sistemas presupuestarios norteamericanos, cuando, en 1933, se inauguró el *New Deal*, durante la Administración del presidente Roosevelt. Indudablemente que una de las causas determinantes de este cambio fue la depresión económica que siguió al año de 1929, pero debe hacerse hincapié en que también se modificó por la aparición de nuevas doctrinas económicas y de administración pública que exigían se proporcionaran al Poder Ejecutivo los instrumentos de dirección necesarios para el cumplimiento de los fines sociales que le correspondían y, en especial, para regularizar la vida económica de la nación. Esta reforma ya no se ocupaba del aspecto formal de a qué Poder le competía proyectar, autorizar y aplicar el Presupuesto de Egresos, sino que juzgaba que no solamente debía tenerse en consideración una precisión detallada de los gastos, pequeños o grandes, en términos contables, sino que era indispensable que el presupuesto fuera resultado de un “planeamiento” integrado por programas de servicio público que impulsaran el desarrollo nacional de una manera ordenada y distributiva. Más que mantener un equilibrio del presupuesto, se postulaba la necesidad de equilibrar la economía nacional en su conjunto.

Por último, al finalizar la segunda Guerra Mundial se hicieron numerosos esfuerzos para completar la reforma presupuestaria, en el sentido de hacer de los presupuestos un instrumento que al mismo tiempo que significaran un programa de trabajo, sirvieran para determinar los costos de los productos finales de las actividades gubernativas, consideradas éstas como productoras de bienes y servicios, de tal manera que con el transcurso del tiempo, permitiesen comparar las relaciones entre insumos y productos, es decir, establecer la relación que se da entre los factores que se aportan a la producción de bienes o servicios y los resultados obtenidos. De esta forma es posible lograr conocer la eficiencia de los programas, o bien su viabilidad econó-

mica. A este sistema la doctrina denomina Presupuesto por Programas y Actividades, y se instituyó por primera vez en los Departamentos de Marina, Ejército y Aviación, en los Estados Unidos, lo cual influyó poderosamente en los trabajos de la Comisión Hoover la que hubo de recomendar en 1949 "...que todo el concepto presupuestario del gobierno federal sea reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos. A esto le designamos como "presupuesto por actividades".

En agosto 25 de 1965, el presidente Johnson anunció a la comunidad americana: "... un sistema de planeación, programación y presupuestación para todo el vasto gobierno federal completamente nuevo y totalmente revolucionario; de tal manera que mediante los instrumentos de una administración moderna se cumpla la gran promesa de una mejor vida para cada norteamericano al más bajo costo posible..."

Este sistema, *Planning Programming Budget System*, más conocido con las siglas PPBS, está basado, de acuerdo con la Oficina del Presupuesto norteamericano, en la aplicación de los tres principales conceptos que considera dentro de las operaciones del gobierno federal, y que son los siguientes:

1) El desarrollo en cada dependencia gubernamental de una capacidad analítica para examinar profundamente tanto los objetivos de la dependencia, como los distintos o diversos problemas para llegar a encontrar estos objetivos.

Es obvio que en un sistema de presupuesto por programas la identificación de los objetivos sea la piedra sustentadora del análisis económico, que es menester realizar cuando se formulan programas gubernamentales, pues mientras esto no se haga, carece de seriedad cualquiera predicción de los efectos que habrá de producir la ejecución del programa; todavía más, la falta de esa identificación impediría plantear las diferentes alternativas que deben estudiarse para tomar las decisiones más convenientes, lo cual resultaría sumamente grave; en efecto, las alternativas permiten conocer y utilizar, en su caso, los medios que habrán de conducir hacia los objetivos pretendidos, así como determinar los recursos que deben quedar afectados. Esto tiene una importancia medular, porque el sistema presupuestario a que nos referimos requiere, necesariamente, de un trabajo minucioso de análisis de la efectividad del costo, o en otras palabras, de precisar la relación beneficio-costos que debe existir en todo programa estatal, y que es la base para la toma de decisiones, esto es, para identificar, en un momento oportuno, una elección adecuada dentro de las alternativas posibles. En suma, de lo que se trata es de que los objetivos del programa se alcancen con el menor costo posible de manera que los recursos de que dispone el Estado tengan un óptimo aprovechamiento para beneficio del pueblo.

2) La formulación de un proceso de cinco años de planeación y programa, aunado a un minucioso sistema de información administrativa.

3) El último y probablemente el concepto fundamental que debe ser aplicado, es la creación de un mecanismo presupuestal que permita tomar decisiones sobre un programa mucho más vasto, decisiones que deben ser trans-

formadas en conclusiones más refinadas de un contexto presupuestario que presente los resultados para la actuación del Presidente y del Congreso. Mediante el proceso combinado de planear y presupuestar, las metas nacionales quedan reducidas a un programa de operaciones más específico y permite una mejor identificación del método económico para llevarlos a cabo. Cuatro pasos principales pueden identificarse, los cuales se necesitarán para realizar el plan en el más completo orden: 1) Identificación de las metas nacionales; 2) Relacionar las metas más amplias con programas específicos; 3) Relacionar los programas con los recursos necesarios, y 4) Relacionar las diversas fuentes de los recursos que cubren el presupuesto.<sup>30</sup>

Podría definirse, en una forma sencilla, al sistema de presupuesto por programas y actividades, como aquella técnica administrativa que para la ejecución de la planeación, da mayor interés a lo que un gobierno realiza que a las cosas que adquiere, que no son sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Como se ve este enfoque es muy diferente al que se hace en relación con los sistemas presupuestarios tradicionales, en que es confusa, si no existente, la relación entre ambas situaciones: lo que el gobierno adquiere (bienes y servicios) y las cosas que realiza. Es claro que este moderno sistema involucra la necesidad de presentar con claridad el trabajo que deba realizar el Estado atendiendo a objetivas especificaciones y a los costos de ejecución de ese trabajo, así como a los requerimientos de que, trabajo y costos, se elaboren en función de metas a largo plazo de acuerdo con la planificación correspondiente. A este respecto Gonzalo Martner expresa lo siguiente en su obra *Planificación y presupuesto por programas*: "Como se ha dicho anteriormente, el presupuesto tradicional detalla las cosas que el gobierno "compra" y el presupuesto por programas las que el gobierno "hace". La clasificación por actividades procura, entonces, que las cosas que el gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, como cosas en sí mismas, sino como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que sirven. Por ejemplo, un saco de cemento es una parte de un camino, de una presa o de un edificio y como tal se le clasifica, haciéndose hincapié en el proceso o en los propósitos, tenidos en vista. Una tonelada de cemento en combinación con otros materiales, equipos y actividad física del hombre, llega a ser un "producto final" para cumplir las decisiones programadas. "...pero un presupuesto por programas es más que una clasificación de los gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas".<sup>31</sup>

Si bien el presupuesto por programas y actividades ofrece poderosos atractivos, tiene ciertos inconvenientes que aún no han sido vencidos, como por ejemplo, el de ser poco útil para las dependencias administrativas que no

<sup>30</sup> *Planning Programming Budgeting: a Systems Approach to Management*. Edited by Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller.

<sup>31</sup> Pp. 199 y 201.

están facultadas para emitir juicios sobre la procedencia o improcedencia de los programas que nacen en las altas esferas gubernamentales como resultado de análisis políticos, sociales y económicos; el de que el gobierno hace muchas cosas que no tienen la importancia necesaria para que sus resultados sean medidos dentro de un programa, por lo que es indispensable que el programador deba tener el suficiente criterio para determinar cuáles actividades deben ser consideradas para la evaluación de sus resultados y cuáles no; y el de requerir de una bien organizada administración pública, cuyos métodos y sistemas le den plena eficiencia. Por otra parte, esta idea de Presupuesto por Programa y actividades no ha sido precisamente de la simpatía de los legisladores —en buen número de países—, quienes exigen una presentación detallada de los gastos que habrá de hacer el Poder Ejecutivo, además de los resultados y costos de la actuación de la administración pública.<sup>32</sup>

Creemos que una combinación del presupuesto tradicional y del presupuesto por programa y actividades sería recomendable por todos conceptos, pues además de satisfacer los requerimientos de los legisladores, se obtendría el que la toma de decisiones en la planeación se apoyara en la medición de los resultados, y que no se insistiera, en forma confusa, en la aplicación de programas inoperantes o costosos.

Finalmente, en los últimos años ha nacido una idea que revoluciona la técnica presupuestal y administrativa; es la que propugna la implantación de un sistema llamado Presupuesto Funcional, que constituye un instrumento en relación con las actividades a desarrollar, pero que —y esto es lo interesante— permite la delegación administrativa en el manejo de cantidades globales asignadas en grandes categorías o rubros a las Dependencias, las que pueden, discrecionalmente, emplearlas para el desarrollo del programa sin que sea necesaria la autorización previa de la oficina central del presupuesto, pudiendo efectuar, incluso, transferencias compensadas; constituye, este sistema, por lo mismo, una fuente directa de información, en cualquier nivel, para los órganos legislativos y administrativos. A este respecto consideramos interesante transcribir el pensamiento de Frederick C. Mosher: "...que el presupuesto debe ser considerado no como un instrumento de control minucioso desde lo alto, sino más bien como un medio para delegar funciones y autoridad a los órganos operativos, es cosa de la que estudiosos y técnicos de administración están profundamente convencidos. Pero, si se quiere que esta delegación sea eficaz, el órgano subordinado al que son delegados los poderes y medios necesarios debe poder disponer de suficiente discrecionalidad como para realizar cambios en su presupuesto, para hacer frente a nuevas necesidades y para desarrollar sus funciones con mayor facilidad. Ello implica que las afectaciones de cantidades deberían referirse a categorías suficientemente amplias, sin excesivas restricciones, de

<sup>32</sup> Jesse Burkhead, "Presupuesto y gobierno democrático", ensayo contenido en el libro *Administración pública*. pp. 121 ss.



forma que permitiese el giro de fondos de capítulo a capítulo con cierta elasticidad."<sup>83</sup>

Es evidente que la implantación de un presupuesto funcional haría posible una marcha más rápida y firme de la administración pública, pero requeriría un cambio radical de los sistemas y métodos de contabilidad del Estado, pues fija la atención no tanto sobre los gastos como sobre los costos operativos para evaluar los programas y exige la presencia de rigurosos métodos de control contable.

Este sistema se encuentra, en buena parte, introducido en la Administración Pública Americana desde 1949, en que los conceptos presupuestarios fueron reducidos a 10 categorías funcionales; posteriormente éstas se subdividieron en funciones y programas más detallados en razón de los requerimientos operativos. En rigor, se está todavía en una etapa de franca experimentación, pues la idea no ha sido realizada plenamente en ningún país, pero nos parece que tarde o temprano habrá de instaurarse el presupuesto funcional en los Estados cuya eficiente administración pública permita la delegación presupuestaria, que es la base para la aplicación del sistema.

<sup>83</sup> *Ciencia de la administración*, p. 415.

### CAPÍTULO III

## NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Expresábamos en el capítulo anterior, que los juristas han debatido sobre si la intervención del Poder Legislativo en la expedición del Presupuesto de Egresos es sólo un acto de autorización a otro del Poder Ejecutivo, o por el contrario, significa el ejercicio pleno de sus facultades como para modificarlo sustancialmente, o incluso para no aprobarlo y formular otro distinto; y decíamos entonces que, en realidad, tales controversias deberían ser resueltas por el derecho positivo constitucional.

Ahora bien, consideramos que en el caso de nuestro país no existe duda alguna en el sentido de que la intervención de la Cámara de Diputados se concreta a convalidar o autorizar al 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 expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir de enero."

Pero lo anterior no significa, en modo alguno, que el Poder Legislativo no ejerza su tradicional facultad de controlar las erogaciones públicas, pues lo efectúa *a posteriori* por conducto de un órgano que se encuentra sustraído a la influencia del Poder Ejecutivo, y que hace el examen y la glosa de la Cuenta Pública que aquél debe rendir anualmente a la representación nacional.

En México se sigue este procedimiento de acuerdo con disposiciones expresas de su Constitución; así, en el artículo 65, fracción 1, se establece que el Congreso se reunirá el día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará, entre otros asuntos, de revisar la cuenta pública del año anterior, que deberá ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones, en el concepto de que esta revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas fueron o no hechas de acuerdo con las partidas correspondientes del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos efectuados y a las responsabilidades a que hubiera lugar; en relación con esto mismo, el artículo 73 dispone, en su

fracción xxviii, que el Congreso tiene facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas, por lo que, en realidad, viene siendo una repetición de lo establecido en la citada fracción I del artículo 65. La Cámara de Diputados, para ejercer esta facultad tan importante, se auxilia de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya Ley Orgánica dispone en su artículo 1º, lo siguiente: "El examen de la cuenta anual que debe presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción xxviii del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llevará a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta ley y su reglamento." Ahora bien, con base en los resultados de dicho examen y glosa, una Comisión Especial de Diputados, denominada Comisión de Presupuestos y Cuenta, de acuerdo con lo establecido en los artículos 80 y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, formula un comentario al respecto que sirve de fundamento al correspondiente Decreto aprobatorio que es sometido a la consideración de la Asamblea.

Es interesante hacer notar, por otra parte, que si se hace un examen de la Constitución Mexicana, se podrá ver que no establece ninguna disposición que faculte al Poder Ejecutivo para formular el Presupuesto de Egresos, ni para solicitar a la Cámara de Diputados su aprobación. Solamente, y en una forma inconexa, se dispone en el último párrafo del artículo 131 de la Constitución y con respecto a la facultad que se concede al Poder Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso, y para crear otras, que "El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida". Estimamos que el Constituyente de 1917 debió haber establecido en el artículo 89 del propio Código Fundamental, la facultad del Presidente de la República para formular el Presupuesto de Egresos y la obligación de enviarlo a la Cámara de Diputados para los efectos a que se refieren los artículos 65, fracción II, 74, fracción IV, y demás relativos, por tratarse de una materia de tanta importancia para la nación.

Otra cuestión que los estudiosos del Derecho Público han controvertido enconadamente, es si el Presupuesto de Egresos constituye un acto legislativo, formal y materialmente considerado, o si en realidad es un acto característicamente administrativo, problema éste que, en cierta forma, se relaciona con el anterior.

En nuestro Derecho podemos apreciar que el constituyente no llama ley al Presupuesto de Egresos, ni tampoco decreto. En efecto, en el citado artículo 65, fracción II, se establece que el Congreso debe ocuparse, entre otros asuntos, de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; en su artículo 73, fracción VII, dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las con-

tribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, y en el artículo 74, fracción iv, establece que dicha Cámara está facultada para aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.

Por otra parte, en el artículo 71 se dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados; y en el artículo 65, ya mencionado, se establece en su fracción iii que el Congreso se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, debiendo hacerse notar que en esta disposición se omite mencionar a los decretos, no obstante que en los términos del artículo 70, toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Ahora bien, en la invocada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación no se da el rango de ley al Presupuesto, sino que cuando se hace referencia este documento, se le llama "proyecto de Presupuesto de Egresos", al que el artículo 15 define como "...el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, en forma de previsiones de egresos". Consecuente con esta definición, el artículo 21 dispone que el Presidente de la República deberá presentar a la Cámara de Diputados, para su aprobación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de diciembre de cada año.

Parece indicado, a ese respecto, hacer un resumen de los antecedentes histórico-constitucionales de estas disposiciones, como sigue:

En el artículo 50. fracción viii, de la primera Constitución de México, de 4 de octubre de 1824, se disponía como una de las facultades exclusivas del Congreso General, "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno". Como es sabido, esta disposición se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787, cuyo artículo 1º, sección ix, punto 7, establecía que no se podría sacar de la Tesorería ninguna cantidad de dinero si no era en virtud de alguna asignación hecha por ley. Asimismo, el Constituyente de 1824 tuvo en consideración lo establecido por la Constitución Francesa de 21 de junio de 1793 en cuyo artículo 54 se establecía que bajo el nombre de leyes se comprendía, entre otros conceptos, a la administración general de los gastos ordinarios de la República, y en el artículo 106 que el cuerpo legislativo resolvería sobre las cuentas públicas. Por otra parte, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se dispuso, en su artículo 20, que no podría establecerse ninguna contribución sino para utilidad general y que todos los ciudadanos tenían el derecho de concurrir para fijar contribuciones, vigilar el empleo de las mismas, y para que se le diera cuenta de dicho empleo. Además, el Constituyente de 1824 tuvo en consideración lo establecido en el artículo 131, fracciones duodécima y decimosexta, de la Constitución Española promulgada en Cádiz el 19 de

marzo de 1821, que disponían que las Cortes estaban facultadas para fijar los gastos de la Administración Pública y para examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

El artículo 44, fracción III, de la Tercera Ley que formó parte de las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, establecía que correspondía al Congreso General, en forma exclusiva, decretar anualmente los gastos que deberían hacerse en el siguiente año, y las contribuciones con que deberían cubrirse. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, establecieron en su artículo 66, fracción II, como facultad del Congreso, la de decretar anualmente los gastos que deberían hacerse en el siguiente año y las contribuciones con que deberían cubrirse. Finalmente, en el artículo 72, fracción VII, de la Constitución de 5 de febrero de 1857, se dispuso que el Congreso, que se componía sólo por la Cámara de Diputados, estaba facultado para aprobar el Presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debería presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. En las adiciones que se hicieron el 13 de noviembre de 1874 a dicho artículo 72, que restableció la Cámara de Senadores, se dispuso en el apartado A, fracción VI, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar la cuenta que anualmente debería presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deberían decretarse para cubrir aquél.

En el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado el 1º de diciembre de 1916, se disponía lo siguiente en relación con este asunto:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

iv. Aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretar para cubrir aquél;

Sin embargo, en la 44ª Sesión Ordinaria celebrada el 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos, fue aprobado el texto definitivo del citado precepto, como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

iv. Aprobar el Presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;

Como se podrá apreciar, el Constituyente de 1917 hizo una reforma que se contradice con sus antecedentes legislativos, y lo que es peor, con los que al respecto establecen los artículos 65, fracción II y 73, fracción VII, de las que se infiere que primero la Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos y después, ambas Cámaras, la ya citada y la de Senado-

res, los ingresos para cubrir dicho presupuesto de gastos, lo que debe ser a nuestro juicio, pues esta prioridad corresponde, de origen, a la representación popular —diputados— y, además, por la naturaleza propia de los fines del Estado, tan diferentes de las privadas. A este propósito Léon Duguit dice lo siguiente: “Las Cámaras votan los gastos antes de votar los ingresos. Al obrar así, proceden a la inversa del particular que quiere establecer su presupuesto, y para ello comienza por subordinar sus gastos a sus ingresos. El Estado, por el contrario, determina primero sus gastos, y establece luego sus ingresos. Este procedimiento no es ilógico ni caprichoso. El Estado tiene obligaciones ineludibles que se imponen rigurosamente a él. Necesita, por lo tanto, determinar desde luego la cuantía de los gastos que implica el cumplimiento de estas ineludibles obligaciones.”<sup>34</sup>

Como se habrá observado, en todos los textos constitucionales que se han mencionado, se establecían disposiciones muy semejantes a las que contiene la Constitución de 1917, y que atribuye a la Cámara de Diputados la facultad de revisar y aprobar el Presupuesto de Egresos, considerando a éste un acto del Poder Administrativo que para su validez requiere de la aprobación del Poder Legislativo.

Sin embargo, en el artículo 126 de la Constitución de 1917 se establece que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”, disposición ésta que corresponde a la contenida en el artículo 119 de la Constitución de 1857 que decía: “Ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.” Como se verá, en estas disposiciones se hace referencia al “Presupuesto” y a la “ley”, lo que induce a confusión, pues de un lado parece querer identificar al Presupuesto con un acto legislativo, considerado desde los dos puntos de vista: material y formal, y de otra parte, por el contrario, lleva a considerar que el constituyente emplea el vocablo “ley” por tratarse de un acto de la Cámara de Diputados mediante el cual se “aprueba” el Presupuesto de Egresos correspondiente al año fiscal siguiente, en la inteligencia de que en este caso el propio colegiado actuaría a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo de la Unión autorizando solamente, mediante Decretos, modificaciones al Presupuesto de Egresos correspondiente previamente aprobado, respetándose así el principio de la “Unidad” del Presupuesto que es rector de la estructura de este documento financiero del Estado.

En esencia, el espíritu de estas disposiciones constitucionales es el de que, como acertadamente lo sostiene Gabino Fraga “. . . la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar estas consecuencias, debe sujetarse a un programa determinado que, partiendo de la base de los ingresos con que se cuenta, prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción. Por esto la Constitución Federal, en su artículo 126, dispone que

<sup>34</sup> Léon Duguit, *Manual de derecho constitucional*, p. 442.

“no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”. De aquí se deriva todo el régimen jurídico a que está sometida la inversión de los ingresos en los gastos públicos. . .”<sup>35</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas<sup>36</sup> manifiesta que los autores franceses discuten la naturaleza jurídica del presupuesto, considerando que la Ley de Ingresos ofrece los mismos caracteres que el Presupuesto de Egresos: formalmente un acto legislativo y materialmente un acto administrativo, con lo cual no está de acuerdo el distinguido tratadista mexicano, pues opina que el presupuesto en su doble consideración de ingresos y egresos, es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente considerado.

Para completar esta explicación relacionada con el citado artículo 126 constitucional, nos parece conveniente precisar más detenidamente sus antecedentes históricos como sigue:

En el artículo 347 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se disponía que “ningún pago se admitirá en cuenta al Tesorero General, si no se hiciera en virtud de decreto del rey refrendado por el Secretario del despacho de Hacienda en el que se exprese el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza”.

En el artículo 89 las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, suscritas el 22 de octubre de 1853, establecía que “Se formará una presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de Ministros el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades”.

En los artículos 105 y 110 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido el 15 de mayo de 1856, se disponía, respectivamente, que “Los gastos se harán conforme al presupuesto, y la Tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor, para su glosa y purificación de los que le sirvan de comprobantes” y “Que ni el Gobierno General, ni los de los Estados o Territorios, ni las corporaciones municipales harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad”.

Finalmente, en el artículo 118 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856, que quedó como 119, se decía: “Ningún pago puede hacerse por el Tesorero federal si no está autorizado por la ley.” Es precisamente en esta disposición donde, por vez primera, se menciona la “ley” como apoyo para poder efectuar pagos con cargo al Erario, lo que dio lugar a que el diputado don Guillermo Prieto pidiera que en lugar de “la ley”, se diga el “presupuesto”, a lo cual se adhirieron los diputados Ignacio Ramírez, y Barrera. Como lo narra don Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, dicha objeción determinó que la Comisión reformara el artículo 118 del proyecto para quedar como sigue: “Ningún pago podrá hacerse por el Tesorero

<sup>35</sup> *Derecho Administrativo*, pp. 359 ss.

<sup>36</sup> *Derecho Administrativo*, pp. 515 ss.

federal, si no está autorizado por el presupuesto o por alguna ley posterior", lo que, como se dejó explicado, fue casi transcrito en el artículo 125 del proyecto de Constitución sometido por don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente y que, como resultado de los debates que motivó quedó como artículo 126 sin que se suscitara discusión alguna respecto de su contenido. En efecto, el proyecto de dicho artículo 125, establecía que "ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior", y el artículo 126 dispuso que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".

De todo lo expuesto debemos concluir que la Constitución de 1917 no considera al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65, fracción II y 74, fracción IV, de la Constitución, y en observancia de la obligación que le impone el artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta afirmación que, como se ha visto, tiene una base histórica, es congruente con la naturaleza jurídica del mencionado acto estatal, en cuanto que no produce efectos de carácter general, esto es, que carece de uno de los atributos fundamentales de la norma jurídica o sea su abstracción o generalidad, pues, por el contrario, se trata de un acto que se emite por el Poder Ejecutivo en aplicación o ejecución de una ley expedida por el Congreso de la Unión, como lo es la anteriormente citada, la cual, en su capítulo primero, señala la competencia y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto de Egresos; en el capítulo segundo regula las relaciones de la propia Secretaría con los Poderes Legislativo y Judicial en la misma materia; en el capítulo tercero establece cuál debe ser su estructura, y en los capítulos séptimo y octavo fija las bases para la ejecución del Presupuesto. Esta ley se encuentra desarrollada en el Reglamento expedido por el Presidente de la República el 4 de noviembre de 1964.

La circunstancia de que el Presupuesto de Egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados mediante un Decreto que expide cada año, y que incluye disposiciones adicionales que constituyen verdaderas normas jurídicas, no se opone a la conclusión a que hemos llegado, porque lo único que acontece es que dicho Decreto contiene al Presupuesto que es un acto administrativo. En efecto, no es posible considerar como una norma jurídica a la siguiente disposición del mencionado Decreto: "El Presupuesto de Egresos de la Federación que regirá durante el año... se compondrá de las siguientes Partidas..." [y en seguida se expresan las Partidas de todos los Ramos, con expresión numérica de sus asignaciones anuales.]

No estamos de acuerdo, en consecuencia, con lo que al respecto expone Carré de Malberg cuando, contra la opinión de juristas como Bouvier, Jeze, Duguit, Esmein, Laband, G. Meyer, Fleiner, Jellinek y O. Mayer, sostiene que el Presupuesto de Egresos es materialmente una ley en virtud de que



“...presenta claramente, para el periodo durante el cual ha de regir, el carácter de estatuto superior que rige la acción administrativa”.<sup>37</sup>

Esta posición del jurista francés corresponde a su criterio, firmemente sostenido, de que es improcedente definir a la ley atendiendo al concepto material argüido por la escuela alemana, pues, en todo caso, debe estarse a la forma del acto, de manera que si éste es emitido por el Poder Legislativo, tendrá, en cualquier caso, naturaleza de Ley, por lo que lo lleva a concluir que “...las decisiones particulares o individuales que el Cuerpo Legislativo adopta en forma legislativa entran directamente en el concepto constitucional de ley, por cuanto estatuyen, bien de un modo inicial, bien a título derogatorio y excepcional, pues la potestad de estatuir en esta forma sólo pertenece a la ley”.

Como se verá, Carré de Malberg admite que el poder encargado de hacer las leyes también produce decisiones que determinan efectos de carácter individual y no general o abstracto, como acontece con el Presupuesto de Egresos que es un verdadero acto de ejecución de una ley, el cual corresponde, dentro de la división de funciones del Estado, al Poder Ejecutivo.

Creemos que acudir a la forma, sin analizar el contenido, esencia o materia de lo que se quiere definir, es inducir a graves errores. Así, por ejemplo, nadie pondrá en duda que un tratado internacional es un acto materialmente administrativo y no una ley aunque sea un acto legislativo desde el punto de vista formal por haber sido autorizado por el Senado a solicitud del Presidente de la República, o que el acto de la Cámara de Diputados de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República, sea, en rigor, un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. En suma, estimamos que es incorrecto confundir el acto legislativo con la ley, cuando que no todo acto que proviene de ese poder tiene el carácter de norma jurídica, pues tanto la Cámara de Diputados como la Cámara del Senado, para considerar el caso de México, tienen diversas facultades que son ajenas a la creación de las leyes, esto es, del derecho objetivo. Así pues, llegamos a la conclusión de que el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que en este caso se motiva por razones históricas y de carácter democrático.

<sup>37</sup> Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, pp. 334 ss.

## CAPÍTULO IV

### CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS, Y PRINCIPIOS QUE NORMAN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

En la teoría de las finanzas públicas se han formulado diversas clasificaciones de los gastos públicos, que varían unas de otras de acuerdo con el criterio utilizado para considerar a dichos egresos. Los principios clásicos y de cobertura, preconizados por las antiguas doctrinas presupuestarias, clasificaban a los gastos en "ordinarios" y "extraordinarios", exigiéndose que los primeros debieran ser cubiertos mediante recursos ordinarios, mientras los segundos por recursos extraordinarios, tales como créditos internos y externos. Pensamos que esta clasificación debe ser desechada porque modernamente casi todos los gastos que hace el Estado resultan ordinarios, aun tratándose de aquellos que se destinan a propósitos bélicos, como en el caso de Estados Unidos en que de hecho ha existido un estado de guerra desde el año de 1942 hasta la fecha.

Tampoco admitimos el criterio tenazmente sostenido de que los gastos extraordinarios deben ser cubiertos por ingresos no fiscales, como empréstitos, ya que, sobre todo en los países subdesarrollados, para el financiamiento a largo plazo de obras públicas de infraestructura consideradas en una planificación a largo plazo, se acude en forma permanente al crédito externo, como se ha dejado explicado con anterioridad, por lo que estos gastos también deberán tenerse como ordinarios. En realidad, sólo podríamos considerar como extraordinarios aquellos egresos motivados por ciertos fenómenos de la naturaleza, como terremotos, ciclones, fuertes inundaciones, etc. No obstante, podríamos decir que fuera del caso de los terremotos, ya resultan previsibles, sobre todo aplicándose los modernos conocimientos científicos y la experiencia misma, ciertos gastos necesarios para afrontar desastres causados por inundaciones y ciclones, principalmente, como acontece en México y otros países en que, determinadas épocas del año, sus territorios son azotados por esas perturbaciones.

En suma, opinamos que carece de toda utilidad práctica esta clasificación, aún en el caso de que se pretenda que los gastos ordinarios corresponden exclusivamente a recursos fiscales, pues si se trata de créditos, lo único que sucede es que, como se dejó explicado, se pagan con cargo a dichos recursos mediante la previsión en el presupuesto de egresos del pago de las amortizaciones anuales de capital e intereses y gastos accesorios correspondientes, hasta su liquidación total de acuerdo con los plazos estipulados. Resulta inconcebible, obviamente, que estos pagos se hagan con fondos provenien-

tes de otros créditos, ya que, independientemente de lo absurdo de una política financiera, de esta naturaleza, no se concibe, por muy claras razones, la existencia de un banco que hiciera préstamos para esta clase de pagos que, sólo agravarían el endeudamiento de un país, y, con ello, harían imposible, prácticamente la recuperación del importe de su crédito.

En consecuencia, es la renta nacional la única fuente de los ingresos del Estado que se utilizan para financiar los gastos públicos que la Cámara de Diputados autoriza al Jefe del Estado a través del Presupuesto de Egresos.

Entre los tratadistas que en forma destacada han formulado clasificaciones del gasto público debemos mencionar a Cossa, Eheberg, Tangorra, Francisco Nitti, Plehn, Adams, Nicholson, Griziotti, Wagner, y otros distinguidos escritores de finanzas públicas, los cuales enfocan sus estudios en los siguientes aspectos: administrativo, funcional, productividad o improductividad. Algunos de estos escritores combinan unos aspectos con otros.

Actualmente se han abandonado dichas clasificaciones por resultar demasiado complicadas y no responder ya a la realidad; en efecto, la moderna clasificación de los egresos del consorcio político se apoya en el carácter económico que tienen estos gastos y en los fines que corresponden al Estado y que realiza a través de su funcionamiento. Esta clasificación ha sido recomendada por las Naciones Unidas en un acucioso estudio presupuestario denominado *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, pues facilita el análisis económico y resulta de mucha utilidad para la administración financiera. En dicho trabajo se expresa lo siguiente:

“...El primero es una clasificación de los gastos e ingresos del Gobierno, con arreglo a categorías económicas que son significativas para analizar los efectos a corto plazo que las transacciones del Gobierno ejercen sobre la marcha del resto de la economía. Es lo que se llama la ‘clasificación según el carácter económico’. El segundo plan consiste en una clasificación de las transacciones del Gobierno atendiendo a su finalidad... Se llama la ‘clasificación según la función’. Con la combinación de ambos planes se logra ‘la clasificación de las transacciones según su carácter económico y su función’. Esta clasificación permite ver cómo los gastos realizados con una finalidad particular —la educación, por ejemplo—, se dividen en categorías económicas tales como gastos corrientes en bienes y servicios, formación de capital, y diversos tipos de transferencias y préstamos. También muestra cómo se dividen los gastos correspondientes a una categoría económica determinada —la de formación de capital, por ejemplo—, según las diferentes finalidades o tipos de servicio público proporcionado.”

Si hacemos el enfoque del gasto público, desde el punto de vista económico, será conveniente considerar que sus efectos pueden producirse en forma inmediata y en forma mediata, sobre todo si se trata de gastos hechos en obras públicas de infraestructura, básicas para el desarrollo. En efecto, cuando el Estado pone en ejecución un programa de trabajo de esta naturaleza mediante la aplicación del Presupuesto, hace diversos gastos por concepto de pagos de estimaciones de obra ejecutada, los cuales serán utilizados a su

vez para pagar salarios a los obreros, reposición de equipo de trabajo o reparación del ya existente, compra de materiales de construcción y combustibles, distribución de utilidades de la empresa contratista, etc. Ahora bien, en este gasto público necesariamente se aplicarán los citados principios de multiplicador de ocupación y del multiplicador de inversión, en forma combinada; además entrará en juego el principio de aceleración, todo lo cual, durante el proceso de la construcción, originará un beneficio inmediato de carácter económico en la población, en cuanto que se producirá un incremento en la ocupación, así como en la propensión marginal al consumo, lo cual repercutirá indirectamente en el sector industrial por el aumento consiguiente en la demanda, en el concepto de que si se mantiene el nivel de este aumento obligará a la industria a incrementar su capacidad productiva mediante adquisición de nuevo equipo, empleo de más trabajadores, etc., es decir, que este proceso culminará en una expansión económica que puede sostenerse mientras continúe vigente una correcta política de construcción de obras públicas, sobre todo en los países subdesarrollados.

Marginalmente, debemos hacer mención de un efecto económico especial que es producido por el solo anuncio del programa de obras públicas, como acontece en el mencionado caso de construcción de carreteras, en que, de inmediato, se origina un plusvalor en el precio de los terrenos que tengan frente a la obra o estén más o menos próximos y con vías de acceso a ella.

De otro lado tenemos a los efectos económicos que en forma mediata producirán dichas obras de infraestructura en la economía nacional, lo cual, naturalmente, se dejarán sentir después de que se pongan en servicio tales obras reflejándose en el fortalecimiento de la renta nacional y, por lo mismo, del incremento del ingreso *per capita*.

Desde este mismo punto de vista económico, podemos clasificar a los gastos públicos en cuanto que sean o no directamente recuperables. Se comprenderá que tratándose del gasto recuperable en forma directa nos estamos refiriendo a las obras públicas que originan un servicio general por el cual se cobra a los usuarios cuotas determinadas, como es el multicitado caso de carreteras de altas especificaciones —autopistas y puentes—, aeropuertos, ferrocarriles, suministro de energía eléctrica, etc. Opuestamente, el gasto no recuperable directamente será aquel que no origine desde luego una contraprestación de servicio, como es el caso de sistemas de riego, caminos alimentadores, etcétera.

En cuanto a los gastos que se clasifican atendiendo a los fines de la actividad estatal, son aquellos que toman en consideración a la naturaleza de las funciones que realiza el Estado, como es el caso de los servicios de educación, salubridad, asistencia, seguridad social, defensa nacional, justicia, etc. Aplicando este mismo criterio de "función", podemos analizar el gasto público en cuanto al órgano que lo realiza, en cuyo caso se denominará "gasto administrativo", debiéndose mencionar entonces al que hace la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Defensa Nacional, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, etc., para usar la terminología institucional de México.

Siendo, por propia naturaleza, el Presupuesto un documento contable en que se hacen las previsiones de gastos e ingresos para un periodo futuro determinado, es lógico que en él se empleen sistemas que corresponden a la contabilidad y, por lo mismo, se utilicen términos que pertenecen a esta disciplina, como "Cuenta Doble" que comprende a la Cuenta Corriente, y a la Cuenta de Capital, considerándose en cada una de estas Cuentas tanto al ingreso como al Egreso; por esto mismo, los presupuestos tienen necesariamente una configuración de tipo contable que hace posible el balance o equilibrio entre uno y otro.

El Presupuesto mexicano incluye el gasto que hace el Gobierno Federal y el gasto de los organismos descentralizados y empresas de propiedad del mismo Gobierno. En el primer caso el gasto se denomina directo y se cubre con los recursos fiscales y créditos, internos o externos, como complementos de aquéllos. En el segundo se intitula indirecto, y la cobertura se hace con los ingresos propios de los organismos y empresas, que desde luego, no son de carácter tributario —impuestos—, que sólo corresponden, por propia naturaleza, al Estado en ejercicio de sus facultades soberanas. Sin embargo, estas instituciones paraestatales pueden tener ingresos derivados de subsidios que les otorgue el propio Estado y que resulten de la fijación y recaudación de ciertos tributos. La suma de estos gastos, directo e indirecto, es el total del gasto público anual.

Si bien en nuestro Presupuesto se adoptan los criterios mencionados en este trabajo y se clasifican los gastos desde los puntos de vista económico y funcional, en él se agregan los que consideran a los egresos en cuanto a los aspectos geográfico o territorial, y administrativo, lo cual nos parece de mucha utilidad, pues, de un lado, permite apreciar el beneficio que recibirán las entidades federativas con el gasto general y, de otro, conocer las asignaciones que se señalan a las diferentes dependencias gubernamentales para el cumplimiento de sus atribuciones y que, para efectos presupuestales, reciben el nombre de "Ramos".

De acuerdo con el criterio geográfico o territorial, en el Presupuesto se prevén los ingresos que habrán de originarse en el Distrito Federal, Estados y Territorios Federales, así como la aplicación de estas recaudaciones en dichas entidades federativas, lo cual hace posible conocer la importancia de la fuente impositiva y el gasto que se hace en ella, pudiéndose apreciar también si el total de los ingresos fiscales producidos en la región se aplican íntegramente, o si una parte se destina para beneficiar a otras regiones, o a la inversa. Así, por ejemplo, se precisa que el Distrito Federal constituye la fuente principal de los recursos económicos de la Federación, pues significa aproximadamente el 50%; que sólo se beneficia con poco más de la mitad de este importe, por lo que el resto la Federación la destina a los Estados y Territorios Federales. Como se ve, en este caso el beneficio va en razón inversa del rendimiento de la fuente, lo cual significa una adecuada redistribución de la riqueza nacional y la observancia del principio de solidaridad social.

Por otra parte, en el Presupuesto se hace una explicación previa de la

repercusión económica del gasto público, así como de su influencia en el ingreso nacional y en la actividad económica en general, para lo cual se formula la siguiente clasificación: Gastos Corrientes de Administración, Gastos de Capital, Gastos de Transferencia, Erogaciones Especiales y Deuda Pública. Los gastos corrientes de administración constituyen el costo directo de la administración pública y comprende a los servicios personales, a la compra de bienes para administración y a los servicios generales; los gastos de capital son constituidos por inversiones destinadas a la adquisición de bienes para fomento y conservación, a obras públicas y construcciones, y a inversiones financieras; los gastos de transferencia son aquellos que efectúa el Gobierno Federal sin la contra-prestación correspondiente, como un medio de redistribución del ingreso nacional, ya sea directamente o por conducto de organismos descentralizados e instituciones públicas o privadas, comprendiendo a subvenciones y subsidios al consumo, a pagos de seguridad social, a ayudas culturales y sociales, y a otras no especificadas; los gastos especiales son aquellos que en la terminología antigua se llamaban extraordinarios, y están destinados a cubrir necesidades de emergencia e imprevisibles, y a posibles deficiencias en las partidas especiales, incluyéndose a aquellos cuya distribución detallada se desconoce; finalmente, la deuda pública se refiere a gastos que deban cubrir el capital e intereses de los créditos, internos o externos, y a los gastos hechos en relación con estas operaciones.

En cuanto a la clasificación funcional que hace el Presupuesto de los gastos públicos, podemos decir que expresa el programa de trabajo a realizar en un año, pues en este capítulo se explica el destino de asignaciones globales en razón de las funciones más importantes del Estado, como lo es el fomento económico que incluye a las comunicaciones y transportes, el fomento y conservación de recursos naturales renovables y el fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial; la inversión y protección sociales, que se refieren a los servicios educativos y culturales, salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios, bienestar y seguridad social; gastos del ejército, armada y servicios militares; ayudas a Estados y Territorios, gastos de la administración general y, por último, la deuda pública, interior, exterior y flotante. En cuanto al gasto considerado desde el punto de vista administrativo, el presupuesto se refiere a las erogaciones señaladas a cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado que integran el Poder Ejecutivo, así como a las asignadas al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a la Presidencia de la República.

Haremos ahora referencia a los principios que norman el Presupuesto de Egresos y para lo cual nos basaremos en el documentado trabajo de Fritz Neumark, intitulado *Teoría y práctica de la técnica presupuestaria*, y que representa una de las más valiosas aportaciones a la moderna ciencia de las finanzas públicas. Según este tratadista, los principios que rigen a los gastos del Estado se refieren en parte al contenido y a la forma del presupuesto, y en parte a su preparación y ejecución, por lo que pueden ser subdivididos en "estáticos" y "dinámicos". Dentro de los primeros debemos conside-

rar a los principios de integridad, unidad y claridad. En los segundos se considerarán los principios de exactitud, de anticipación y de especialidad. Existe otro principio, el de publicidad, que es aplicable a los dos grupos.

El principio de integridad se refiere a la confección del Presupuesto en cuanto a su contenido, y establece que el presupuesto debe contener tanto la previsión de gastos como de los ingresos que deban cubrirlos, pero señalados en forma separada, exigiendo, además, que esa previsión sea completa o íntegra, esto es, que no se excluya parte alguna de los gastos y recursos del Estado. Independientemente de lo anterior, dicho principio es necesario para que la representación nacional pueda tener un conocimiento completo de la actividad que el Estado se propone realizar, o, en otras palabras, del programa de trabajo que pretende realizar en el ejercicio anual de que se trate.

El principio de la unidad se refiere a la forma del Presupuesto y significa que todos los ingresos y gastos del Estado deben preverse en un solo documento; la exigencia del cumplimiento de este principio obedece a que la dualidad o pluralidad de presupuestos necesariamente implica el peligro de que pueda favorecer el manejo indebido de los recursos fiscales, independientemente de que se perdería, prácticamente, el control legislativo. Debe aclararse que tanto en Francia como en los Estados Unidos ha existido en otro tiempo un sistema dual de presupuestos; el mismo Keynes recomendaba un doble presupuesto para Inglaterra: uno para los gastos ordinarios y otro para los extraordinarios o de capital, el cual debería manejarse con arreglo al ciclo económico.<sup>38</sup> Ya Laufenburger se encargó, de hacer una crítica fundada de este sistema que solamente sirvió para cometer abusos en contra del pueblo.<sup>39</sup>

El principio de la claridad también se refiere a la forma del Presupuesto y va unido, lógicamente, al principio de la unidad y al principio de la integridad, porque si no se cumplen estos dos principios, no es posible que un presupuesto sea claro y preciso; por esto, en 1764 decía al respecto un escritor británico: "la administración ha condescendido... a explicar el presupuesto a las personas de más modesta capacidad." Por su parte, Pedro Muñoz Amato<sup>40</sup> expresa que dicho principio de claridad involucra a la motivación y fundamento de las erogaciones que debe contener todo presupuesto, y que viene a constituir un mensaje del Jefe de la Nación al pueblo a través de la representación popular constituida por la Cámara de Diputados. Respecto del contenido de dicho documento, la claridad se exige en cuanto al sistema de contabilidad adoptado, pues con mucha frecuencia en los presupuestos se establecen clasificaciones confusas y a veces indescifrables, que podrán ser útiles para funciones de contabilidad y fiscalización, pero que desvirtúan el propósito fundamental del presupuesto de constituir un documento claro y accesible, y, modernamente, que muestre el programa de trabajo que deba ser ejecutado en el ejercicio, su costo total y los resultados que se esperan.

<sup>38</sup> Harrod, *op. cit.*, pp. 509.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, pp. 61, 62 ss.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, pp. 156 ss.

El principio de la exactitud se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente, a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo.

El principio de anticipación también atañe a la preparación y sanción del presupuesto y exige que éste sea autorizado por el Poder Legislativo, como se dejó explicado con anterioridad, necesariamente antes de que se inicie el ejercicio en el cual deberá regir ese documento. Es tan importante el cumplimiento de este postulado que, si no se observa, el Poder Ejecutivo estará imposibilitado legalmente para autorizar salidas de dinero de la Tesorería, cualesquiera que sean sus fines. Por esto es fundamental que dicha autorización del Presupuesto sea concedida por la Cámara de Diputados con la oportunidad debida, que en México debe ser antes del día primero del mes de enero de cada año, pues la vigencia de ese documento es de un año de calendario.

El principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo, por el contrario, ser por menos cantidad, si no se requiere hacer la erogación, en cuyo caso procede efectuar las transferencias de Partidas que se estimen convenientes, lo cual deberá ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva. Este principio se encuentra contenido en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que dispone: "Ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del Presupuesto que lo autorice, y que acuse saldo suficiente para cubrirlo —agregándose que— para que una erogación sea lícita, debería ajustarse estrictamente al texto de la partida que reciba el cargo." Asimismo, en el artículo 34 se establece que "la asignación de las partidas fija el límite máximo de las erogaciones, a menos de que se trate de partidas de ampliación automática que con tal carácter se señalen expresamente en el presupuesto, para aquéllas erogaciones cuyo monto no sea posible prever."

Finalmente, el principio de publicidad del presupuesto significa que debe ser conocido por el pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras; su difusión debe hacerse desde el momento en que el Jefe del Estado envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio.

En suma, que debe darse a conocer a la nación utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así cumplimiento a elementales principios de democracia.

Tradicionalmente la doctrina exigía que el Presupuesto de Egresos cumpliera con el principio de "anualidad", pero modernamente éste ha sido desechado, ya que todo depende de la política financiera que al respecto se



observe, como acontece en algunos países en que el presupuesto tiene una duración de más de un año. Sin embargo, somos de opinión que es conveniente por todos conceptos dicha anualidad, pues de una parte hace posible revisar cada año la procedencia o avances de los programas gubernamentales, y de otra permite cumplir cabalmente con el principio democrático de que la representación nacional autorice, y controle con toda oportunidad, los gastos que hace el Estado.

## LEGISLACIÓN

1. Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.
3. Las 7 Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836.
4. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857.
6. Adiciones que se Hicieron a la Constitución Política de la República Mexicana de 13 de noviembre de 1874.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.
8. *Standing Order*. Número 66 de 1713.
9. Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787.
10. Constitución Francesa de 21 de junio de 1793.
11. Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
12. Constitución Española de 19 de marzo de 1812.
13. *Parliament Act*, 1911.
14. *Budget and Accounting Act*, 1921.