

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y SU ADECUADO EJERCICIO¹

Miguel de Jesús Alvarado Esquivel

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La errónea conformación constitucional del Presupuesto en México. Propuestas de solución.* III. *Los principios presupuestarios clásicos: ¿siguen vigentes?* IV. *La ejecución del Presupuesto. Propuestas para su adecuado ejercicio.* V. *Conclusiones.*

I. Introducción

Un Presupuesto es el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda, hasta de la forma de sus instituciones políticas y sociales, como que en él se reúnen todos los servicios públicos y todas las cargas que pesan sobre el contribuyente.

Modesto Fernández (1872)

Quiero, en primer lugar, agradecer al magistrado Luis Carballo Balvanera, presidente del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., por la oportunidad —inmerecida por cierto— que me ha dado para coordinar los trabajos de esta Mesa, denominada Presupuesto, principios constitucionales y su adecuado ejercicio.

Sinceramente, creo que ha sido un acierto elegir como uno de los temas del Congreso, al lado de otros también interesantes, el del Presupuesto del Estado, ya que en los años recientes, una vez saneado el sufragio popular y ante la aparición en el país de un ver-

¹ El presente trabajo constituyó la ponencia que el autor presentó en el Congreso Anual del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A. C., celebrado en la ciudad de Morelia, Michoacán, del 19 al 22 de noviembre de 2003.

dadero principio de división de poderes, la institución presupuestaria ha venido asumiendo un papel excepcional; al mismo tiempo, el Presupuesto ha crecido tanto en contenido, como en complejidad.

Sin exagerar, gobierno, partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, organismos empresariales, universidades, Iglesia, académicos, medios de comunicación, todo mundo, pone ahora mayor atención al Presupuesto.

Pero no obstante este evidente protagonismo, en mi opinión, el Presupuesto no cuenta con una regulación constitucional ni legal coherente, lógica y suficiente para responder a las exigencias que, como documento planificador de la actividad financiera del Estado, debe cumplir.

Por ello, mi planteamiento general se enfocará fundamentalmente a describir los defectos e inconvenientes que genera esa deficiente regulación, tanto en la estructura o conformación del Presupuesto, como en sus principios y adecuado ejercicio, proponiendo en cada uno de estos temas diversas soluciones que dejaré a la apreciable consideración de los miembros de la mesa y del auditorio en general.

II. La errónea conformación constitucional del Presupuesto en México. Propuestas de solución

El Presupuesto en nuestro país ha tenido una historia tortuosa y poco feliz.² La Constitución de 1824, partidaria del bicameralismo, integró al Congreso General las Cámaras de Diputados y Senadores, como consecuencia de la necesidad de que los estados contaran con representación en el mismo, dándole al propio Congreso facultades en materia presupuestaria, por lo cual se involucró al Senado en el proceso presupuestario para aprobar, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos.

Por su parte, el artículo 44 de la Tercera Ley que formó parte de las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, esta-

² En el ámbito internacional, una completa descripción de los antecedentes históricos del Presupuesto, puede encontrarse en las obras de Eusebio González García, *Introducción al derecho presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, y Rodríguez Bereijo, A., *El presupuesto del Estado*, Tecnos, Madrid, 1970.

bleció que correspondía al Congreso General decretar anualmente los gastos a efectuarse en el siguiente año, así como las contribuciones que deberían cubrirlos.

De la misma forma, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 establecieron en su artículo 66, como facultad del Congreso, la de decretar anualmente los gastos que debían realizarse.

Tiempo después, la Constitución de 1857 abandonó el sistema bicameral del Congreso, y con ello dio lugar a que fuera únicamente la Cámara de Diputados la que conociera de la aprobación del Presupuesto de Egresos. Tal situación prevaleció, no obstante que por reformas realizadas a la Constitución de 1857, bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, en 1874, se volvió a instaurar el Senado, pero éste quedó al margen de una fase del proceso presupuestario; es decir, del Presupuesto de Egresos, participando únicamente en la Ley de Ingresos, que a partir de entonces es aprobada por las dos Cámaras.

Según Rubén Valdez Abascal,³ la supresión del Senado en la Constitución de 1857 obedeció al rechazo del carácter aristocrático de ese órgano legislativo y a sus vínculos con los gobiernos dictatoriales del México centralista.

Finalmente, en sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de votos, fue aprobado el texto del artículo 74 constitucional, para establecer que es “facultad exclusiva” de la Cámara de Diputados, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo.

Esta conformación del Presupuesto en nuestro país, es una desafortunada y lamentable construcción que no existe en ninguna otra Constitución en el mundo. En verdad, es difícil imaginar de dónde sacó el constituyente mexicano esta idea tan peculiar de dividir, de separar los ingresos de los gastos y dotar a cada uno de ellos, de un trámite y órgano legislativos distintos y hasta contradictorios.⁴

³ *La evolución jurídica del proceso presupuestario del México independiente al México moderno*, Obra Jurídica Mexicana, t. III, PGR, México, 1985, p. 2667.

⁴ El mismo fenómeno se observa en la totalidad de los estados de la República, en los que también la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se discuten, aprueban y publican por separado.

En efecto, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución federal está en franca contradicción con los artículos 73, fracción VII y 126 de la propia Constitución. Con el 73, fracción VII, porque esta norma faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; es decir, se hace al Senado responsable de imponer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos, y en éstos, o sea, en el Presupuesto de Egresos, el Senado no tiene injerencia alguna.

Hay contradicción con el artículo 126 de la Constitución federal, porque éste precepto establece: “*No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior*”; esta disposición ya existía desde 1857, pero estaba justificada porque si el Presupuesto era aprobado por el Congreso de la Unión, su modificación sólo podía hacerse también por el Congreso, mediante ley; sin embargo, ahora el Presupuesto de Egresos se aprueba, como *decreto* y en exclusiva, por la Cámara de Diputados, y los gastos posteriores a la aprobación de dicho Presupuesto, se aprueban por ley por las dos Cámaras, es decir, por el Congreso de la Unión, situación que deja sin solución el conflicto —siempre latente— que se presentaría si el Congreso de la Unión mediante ley aprueba determinados gastos, y posteriormente la Cámara de Diputados no autoriza partida presupuestaria para cubrir tales gastos.⁵

Además, con esta conformación constitucional de ingresos y gastos, separados por su propio trámite y órgano legislativos, se genera otra consecuencia indeseable y absurda, que es que la Ley de Ingresos no pertenece formalmente al Presupuesto, cuando éste debe ser, como en todos los países del mundo, un acto unitario e indivisible: los ingresos no se explican sin los gastos y viceversa, de ahí que su tramitación, discusión, aprobación y publicación debe ser en conjunto.

⁵ Este inconveniente no queda salvado por el artículo 75 de la Constitución federal, que establece: “*La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo*”, ya que se refiere sólo a retribuciones de empleos, y no a otros gastos autorizados por ley.

Por todo lo anterior, mi primera propuesta, que dejo a consideración de esta mesa y del auditorio en general, es la relativa a que el Presupuesto sea una *ley* (y no un simple decreto), que incluya tanto los ingresos como los gastos, y que se discuta y apruebe agotando el mismo procedimiento de cualquier ley, es decir, ante el Congreso de la Unión, y no sólo ante la Cámara de Diputados.⁶

Esta ley podría tener cada año el nombre de *Ley del Presupuesto de la Federación* para el ejercicio fiscal “X”, que tendría dos grandes rubros, o sea, los ingresos y los gastos, cada uno con su apartado de cifras y su articulado específico.

Para ello, propongo la derogación del primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, y aprovechar que la fracción VI del artículo 73 fue derogada hace tiempo, para establecer en ella:

“El Congreso tiene facultad:... VI. Para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley del Presupuesto de la Federación”.⁷

Las ventajas de esta propuesta son, a mi juicio, obvias:

1. Se le daría el carácter de ley al Presupuesto, dejando claro que los gastos, tanto en sus cifras como en su articulado, no son ajenos o indiferentes al derecho, como así parece en la actualidad.⁸

2. Los ingresos se discutirían al mismo tiempo que los gastos y por el mismo órgano legislativo, y no los ingresos por el Congreso de la Unión y los gastos por la mitad de éste, es decir, sólo por la Cámara de Diputados, permitiendo con ello tener una visión en conjunto del plan financiero de la federación.

⁶ En otro trabajo anterior abordé el tema de la naturaleza jurídica de las leyes del Presupuesto, intentando justificar la necesidad de que el Presupuesto (ingresos-gastos) sea una auténtica ley. *Vid.* “Las leyes del Presupuesto: problemas constitucionales”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 4, abril, 2001, pp. 333 y ss.

⁷ Desde luego, esta propuesta supondría, a su vez, reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como su Reglamento. Lo mismo tendría que hacerse en el caso de los estados, quienes tendrían que reformar su Constitución y sus leyes reguladoras del Presupuesto.

⁸ Además, al ser el Presupuesto una ley, se eliminaría la duda de si contra el Presupuesto de Egresos cabe el veto del Ejecutivo, ya que al dejar de ser una “facultad exclusiva” de la Cámara de Diputados, procedería el veto en términos del artículo 72, inciso j, de la Constitución federal.

3. El Senado tendría injerencia en los gastos públicos, y no sólo en los ingresos, lo cual haría que su responsabilidad, derivada por intervenir en las leyes que imponen contribuciones, se extienda a la materia de los gastos de la federación, de la cual ostenta precisamente su representación.

4. Se eliminaría la discrepancia contenida en el artículo 126 de la Constitución federal, entre quien aprueba el Presupuesto de Egresos anual (Cámara de Diputados), y quien aprueba las modificaciones al Presupuesto una vez iniciado el ejercicio financiero (Congreso de la Unión).

III. Los principios presupuestarios clásicos: ¿siguen vigentes?

Según Perfecto Yebra y otros,⁹ los principios presupuestarios son aquellas reglas o criterios básicos que tienen como finalidad disciplinar la institución presupuestaria.

Al referirnos a principios presupuestarios —agregan los autores citados—, y dependiendo de la rama científica desde la que se examine a la figura del Presupuesto, puede hablarse de principios económicos, principios contables y también principios jurídicos. Ahora bien, los principios económicos y contables serían también jurídicos, en la medida en que aparecieran recogidos en normas de derecho.

La clasificación más extendida es aquella que los distingue partiendo de su propia naturaleza. Así se habla de principios de carácter político (principio de competencia), principios económicos (principio de equilibrio) y principios jurídicos (unidad, universalidad y anualidad).¹⁰

El *principio de competencia* implica la distribución de funciones presupuestarias entre los diversos poderes del Estado en lo relativo a la elaboración del Presupuesto, y pone de manifiesto que el derecho presupuestario está basado en la división de poderes característica

⁹ *Manual de derecho presupuestario*, Comares, Granada, 2001, pp. 51 y ss.

¹⁰ Sobre el tema de los principios presupuestarios existe una amplia bibliografía; entre otros autores, puede consultarse, además de la obra ya citada en la nota anterior, a Palao Taboada, C., *Derecho financiero y tributario*, t. I, Colex, Madrid, 1987, pp. 82 y ss.; Cabrera Pérez-Camacho, M., “Los principios presupuestarios”, *Rev. de Der. Fin. y de Hac. Púb.*, núm. 240, abril-junio, 1996, pp. 275 y ss.

del Estado liberal. De esta forma, hay en la Constitución federal una distribución de competencias que configuran lo que se denomina *ciclo presupuestario*, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.¹¹

En efecto, nuestra Constitución federal refleja el *principio de competencia* en sus artículos 74, fracción IV, segundo párrafo, que atribuye implícitamente la competencia para *elaborar* los proyectos en esta materia al gobierno, al disponer: “*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre...*”; 73, fracción VII, que establece: “*El Congreso tiene facultad:... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto*”, y 74, fracción IV, que dispone: “*Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... IV. Examinar, discutir y **aprobar** anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...*”.

Por otro lado, la *ejecución* del Presupuesto corresponde principalmente al Presidente de la República, ello porque el artículo 89, fracción I, de la Constitución federal, le asigna la función ejecutiva general y, por tanto, también la ejecución del Presupuesto.

No obstante lo anterior, el *principio de competencia* del Presupuesto no se encuentra plenamente en vigor en nuestro país, al menos en su concepción clásica y como se aplica en la totalidad de los países, debido a que no es al Congreso de la Unión a quien corresponde su aprobación, sino que éste sólo aprueba los ingresos, pero se desatiende de los gastos, de ahí que en el Presupuesto no haya un ejercicio pleno de la potestad legislativa del Congreso.

Por tanto, mientras en el resto del mundo el *principio de competencia* significa que corresponde privativamente al Congreso, Parla-

¹¹ Para un mayor desarrollo de este principio en particular, recomiendo estudiar la obra de Martínez Lago, M. A., *Ley de presupuestos y Constitución (sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria)*, Trotta, Madrid, 1998; en la doctrina italiana también hay trabajos de imprescindible lectura: Talice, C., *La legge di Bilancio*, Giuffré, Milán, 1969; Buscema, S., *Il Bilancio*, Giuffré, Milán, 1971; Trapanese, V., *Significato e tipologia del Bilancio dello Stato*, Giuffré, Milán, 1981; Brancasi, A., *Legge Finanziaria e legge di Bilancio*, Giuffré, Milán, 1985; DA Empoli, D. y otros, *Il Bilancio dello Stato*, Il Sole 24 Ore Libri, Milán, 1995; finalmente, en Francia la obra de Paul Amselek destaca por su profundidad, *Le Budget del' Etat sous la Ve. République*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966.

mento, Dieta o Asamblea, examinar, enmendar y aprobar el Presupuesto, en nuestro país dicho principio opera sin que en materia de gastos haya un ejercicio de competencias legislativas ordinarias por parte del Congreso de la Unión.

El *principio de anualidad*, también llamado principio de temporalidad, pone de manifiesto la vigencia temporal del Presupuesto por un periodo de un año (artículos 74, fracción IV, constitucional y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).¹²

La eficacia temporalmente limitada del Presupuesto es otra de las consecuencias de la autorización legislativa para que el gobierno pueda gastar. De este modo, si el Presupuesto es una autorización limitativa del Legislativo hacia el Ejecutivo, la misma sólo es realmente eficaz si no se concede por tiempo indefinido.

En otros términos, la *anualidad* en la aprobación legislativa del Presupuesto supone que la autorización dirigida al Ejecutivo para gastar, debe renovarse con una periodicidad anual, por lo que el Poder Legislativo tiene que aprobar un Presupuesto cada año.

La *anualidad* presupuestaria es, por tanto, una consecuencia más de la legalidad presupuestaria que somete al Ejecutivo a la hora de gastar el contenido de la autorización presupuestaria. En el caso de la *anualidad* se trata de condicionar temporalmente ese sometimiento, limitando a un año la eficacia del Presupuesto.

Sin embargo, al no ser competencia del Congreso de la Unión la aprobación de los gastos, el *principio de anualidad* pierde vigor en nuestro país, ya que esa limitación temporal no queda materializada en una ley, sino sólo en un decreto de la Cámara de Diputados, perdiendo también virtualidad el principio de legalidad presupuestaria, el cual exige que tanto ingresos como gastos queden enmarcados en la expresión soberana del Estado, es decir, en una ley.

Por su parte, el *principio de unidad* consiste en la exigencia de que exista un único documento presupuestario y, por consiguiente,

¹² Estos artículos disponen: “Art. 74, ...IV. Examinar, discutir y aprobar **anualmente** el Presupuesto de Egresos de la Federación...”; “Art. 15. El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el **periodo de un año** a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen”.

un acto de aprobación también único de toda la actividad financiera del gobierno. Contrapunto de este principio es el *principio de universalidad*: si existe un documento único que reúne o agrupa todos los ingresos y gastos públicos, entonces toda la actividad financiera pública ha de tener reflejo presupuestario.

Como es lógico suponer, en nuestro sistema presupuestario tampoco operan los dos principios referidos, pues al estar separada la Ley de Ingresos del Presupuesto de Egresos, con trámites y órganos de aprobación legislativos distintos, es imposible hablar de un *único* documento presupuestario, así como de que todos los ingresos y gastos están contenidos en ese *único* documento.

Esta disgregación, absurda y totalmente perniciosa para nuestro sistema presupuestario, no permite una valoración global y un conocimiento claro y coherente de la correlación ingreso-gasto público que anualmente se autoriza realizar. Asimismo, el control legislativo se ve dificultado con cuentas fraccionadas; además, la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Senado, resulta intrascendente, ya que éste no sabe para qué gastos servirán esos ingresos que aprueba, pues la Cámara de Diputados, en ejercicio de su *facultad exclusiva*, aprueba libremente el Presupuesto de Egresos.

Finalmente, el *principio de equilibrio presupuestario* implica la situación de nivelación como consecuencia de la equivalencia entre ingresos y gastos. Así, la ausencia de equilibrio recibe el nombre de superávit, cuando los ingresos superan a los gastos, y de déficit cuando se da la circunstancia inversa.¹³

Ahora bien, el *principio de equilibrio presupuestario* opera en nuestro país con muchas reservas, pues se desconoce si tal nivelación se refiere al *inicio* del ciclo presupuestario, esto es, al momento de su elaboración y aprobación, de modo que pueda hablarse de un Presupuesto que se *presenta* equilibrado; o bien, si la nivelación o equilibrio opera posteriormente, es decir, tras la ejecución y, consiguientemente, la liquidación o el cierre del Presupuesto. Por tanto,

¹³ Una obra clásica sobre este principio que no debe omitirse su estudio, es *El equilibrio del Presupuesto*, Kaufmann, M., Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964.

debe distinguirse entre déficit en la elaboración y presentación del Presupuesto, y déficit tras su ejecución y liquidación.

Respecto al primer supuesto, no existe en la Constitución federal referencia alguna a ningún tipo de nivelación o equilibrio, pero en el artículo 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, aparentemente, se incluye una prohibición expresa para que los estados de ingresos y gastos se presenten arrojando una situación inicial de déficit.¹⁴

Sin embargo, el *déficit* que suele rechazarse, de acuerdo con las normas de derecho comparado, es el llamado *déficit económico*, o sea, aquel en que los gastos, restados los que se destinan a amortización de Deuda Pública ya emitida, son superiores a los ingresos ordinarios (ingresos tributarios y del patrimonio público). Este desequilibrio normalmente se cubre acudiendo a la emisión de nueva Deuda Pública, por lo que *déficit* equivale aquí a endeudamiento neto. Es decir, habrá déficit cuando deba acudir a la emisión de *nueva* deuda, por encima de la que se amortiza en el propio año.

Asimismo, se desconoce legalmente cuáles conceptos de deuda participan en la nivelación, pues es frecuente escuchar hablar que en “X” déficit no se incluye la deuda de los *Pidiregas*, del IPAB y otros conceptos que en todos los casos reciben importantes cantidades de recursos públicos que deberían ser considerados, ello si en verdad se quiere que el Presupuesto esté *equilibrado*.

Por tanto, otra propuesta que dejó a consideración de los integrantes de esta mesa y del auditorio en general, es que en este principio quede legalmente establecido a qué tipo de equilibrio presupuestario se quiere llegar, así como los conceptos de deuda que se deben considerar, sin excluir ninguno, ello a fin de que se dejen de manejar diferentes *déficits* y se transparenten los diversos conceptos que juegan para determinar el equilibrio presupuestario.

¹⁴ Este precepto legal dispone: “A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el **equilibrio presupuestario**”. ¿Acaso esta disposición ordinaria limita la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos contenida en la fracción IV de la Constitución federal?

IV. La ejecución del Presupuesto. Propuestas para su adecuado ejercicio

Como ya quedó justificado anteriormente, la disgregación entre ingresos y gastos, cada rubro con su trámite y órgano de aprobación propios, es uno de los principales obstáculos para que el Presupuesto en el país pueda confeccionarse y, por tanto, ejecutarse adecuadamente.

Gracias también a esa disgregación injustificada, los ingresos y los gastos federales no tienen una vinculación estrecha entre sí, pues los ingresos se aprueban sin saber a qué rubros de gastos se aplicarán, ya que las voluntades que deciden unos y otros, corresponden a órganos legislativos distintos: la Ley de Ingresos al Congreso de la Unión y el Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados.

Aunado a ello, dentro de las diversas técnicas presupuestarias (Presupuesto funcional, por programas, base cero y otras),¹⁵ nuestro país ha intentado —en mi opinión, sin conseguirlo— adoptar la del Presupuesto por Programas que, en teoría, es un buen instrumento de ayuda para la asignación eficiente de los recursos públicos. Con esta técnica, el proceso presupuestario busca ser la consecuencia de la programación a medio o largo plazo de los recursos necesarios para alcanzar determinados objetivos, incorporando los gastos destinados a ese programa.¹⁶

¹⁵ Una obra muy completa sobre estas técnicas, es la de Lozano Irueste, J. M., *Introducción a la teoría del presupuesto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983. Con un enfoque más práctico, puede verse también a Herrero Suazo, S., y otros, *Técnicas presupuestarias en la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares-Madrid, 1984.

¹⁶ Los artículos 25 y 26 constitucionales, en lo conducente, disponen lo siguiente: “Art. 25. El Estado **planeará**, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...”; “Art. 26. El Estado organizará un sistema de **planeación democrática del desarrollo nacional** que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

—Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. *Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.*

El Presupuesto por Programas, a su vez, agrupa las actividades públicas en programas de cada dependencia, con objetivos explícitos con carácter anual o plurianual, principalmente, sexenal. Por ejemplo, la educación general básica, determinadas obras de infraestructura carretera o hidráulica, el combate a la pobreza, entre otros programas particulares.¹⁷

Otra de las bondades del Presupuesto por Programas es que, al tener una correcta definición de los programas sectoriales o institucionales, de acuerdo con sus objetivos, permite una mejor evaluación o control *a posteriori* de los resultados medidos por indicadores específicos.¹⁸

Sin embargo, nuestro sistema de planeación adolece de un defecto de origen, que consiste en que el *Plan Nacional de Desarrollo* no es una ley, sino sólo un documento que cada seis años el Ejecutivo Federal publica para dar a conocer su proyecto de gobierno y los objetivos más generales de su gestión.

—La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

— *En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley*".

¹⁷ Sobre el tema del Presupuesto por Programas existe una amplia bibliografía, de la cual sólo citaré algunas de las obras más conocidas: Martner, G, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, México, 1988; Vázquez Arroyo, F., *Presupuesto por programas para el sector público de México*, UNAM, México, 1982; Burkhead, J., *El sistema presupuestario gubernamental*, Centro Regional Técnico, Agencia para el Desarrollo Internacional, México, 1963; dentro de la bibliografía española puede consultarse a Sánchez Revenga, J., *La presupuestación por programas y el control interno de la economía, eficacia y eficiencia en España*, Tecnos, Madrid, 1998; Montejo Velilla, S., *El presupuesto por programas en el ordenamiento jurídico español*, Edersa, Madrid, 1998.

¹⁸ Por ello, el artículo 74, fracción IV, cuarto párrafo, de la Constitución federal, establece: *La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*.

La coexistencia de los dos documentos, plantea el problema de la viabilidad de los programas de gasto previstos en el *Plan Nacional de Desarrollo*, pero no recogidos en el Presupuesto de Egresos.

A mi juicio, los programas de gasto previstos en el *Plan Nacional de Desarrollo* están condicionados, para su efectividad, a su inclusión en el correspondiente Presupuesto de Egresos, pero al no tener el Ejecutivo Federal —como en la actualidad— mayoría en la Cámara de Diputados, año con año, el *Plan Nacional de Desarrollo*, junto con sus planes o programas particulares, se distancian más de los objetivos que persiguen, quedando ese plan sólo como una declaración de *buenas intenciones*.

Además, el *Plan Nacional de Desarrollo*, como documento planificador previo, no vincula al Legislativo, sino exclusivamente al Ejecutivo, en el sentido de que sus proyectos de Presupuesto anuales deben adecuarse a los programas previamente aprobados.¹⁹ En consecuencia, en el trámite legislativo nada impide su exclusión del Presupuesto de Egresos, privando así de efectividad a los programas contenidos en ese Plan.²⁰ De hecho, en la tramitación legislativa del Presupuesto, poca o ninguna incidencia ha tenido la aplicación de un Presupuesto por Programas inspirado en el *Plan Nacional de Desarrollo*. El debate legislativo se ordena hoy como antes, es decir, en consideración a los sujetos de gasto y no a programas y objetivos.

Por tanto, para que los artículos 25, 26 y 74 constitucionales, en la parte relativa al sistema de planeación nacional, no sean letra muerta y, en consecuencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación tampoco constituya un motín anual que se disputan la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, si éste no tiene mayoría en las Cámaras, propongo reformar la Constitución federal para que, en cada periodo legislativo, el Congreso de la Unión esté facultado para aprobar al-

¹⁹ El artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece: “*El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución...*”.

²⁰ Esto a pesar de que el artículo 134 constitucional establece: “*Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los **objetivos** a los que están destinados.*”

gún *Plan Nacional de Desarrollo*, con definición clara de los programas, los objetivos y sus indicadores de seguimiento, y no sólo las cantidades asignadas a las dependencias o secretarías, de tal manera que el Presupuesto de Egresos de cada año quede vinculado a esa ley y la planeación del desarrollo nacional tenga rumbo y, además, posibilidades de realización.

V. Conclusiones

Las conclusiones que derivan de cada uno de los apartados de este trabajo, son las siguientes:

Primera. Debido a la conformación constitucional de ingresos y gastos públicos, separados por su trámite y órgano legislativos propios, la Ley de Ingresos no pertenece formalmente al Presupuesto, cuando éste debe ser, como en todos los países del mundo, un acto unitario e indivisible: los ingresos no se explican sin los gastos y viceversa, de ahí que su tramitación, discusión, aprobación y publicación debe quedar materializada en una sola ley, la cual podría denominarse *Ley del Presupuesto de la Federación*.

Segunda. De conseguirse lo anterior, se eliminaría la consecuencia más grave que genera esa lamentable e insostenible disgregación ingresos-gastos públicos, que es que los principios presupuestarios de competencia, anualidad, unidad, universalidad y equilibrio, no rijan en nuestro país, al menos en su concepción clásica, de modo que al Presupuesto se le impide disciplinarse con base en esas reglas o principios, como ocurre en otros países.

Tercera. En México, y no obstante lo que establecen la Constitución y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no estamos frente a un auténtico Presupuesto por Programas, ya que el *Plan Nacional de Desarrollo* y sus diversos planes o programas específicos, carecen de valor vinculante para la Cámara de Diputados, que es quien aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos.

Cuarta. Por tanto, es necesario avanzar y profundizar en la implantación efectiva de la presupuestación por programas, porque nuestra Constitución, en su artículo 134, exige respetar los valores de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

Quinta. De no darse los cambios propuestos —u otros mejores—, las finanzas públicas, a mi juicio, no pasarán de ser un claro y lamentable ejemplo de la manipulación política que de ellas se hace en el país a través del Presupuesto.