

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

13
y.

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA DE DERECHO

"El Presupuesto de Egresos con Orientación Programática"



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Guadalajara, Jalisco., Julio 18 de 1985.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

I N D I C E :

	PAG.
INTRODUCCION	6
a) Interés del Tema	6
b) Actualidad del Tema	7
CAPITULO I	
1.- PROGRAMACION DE LOS GASTOS PUBLICOS	8
CAPITULO II	
1.- PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS	10
a) Definición	
2.- CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES	13
a) La Necesidad Pública	14
b) La Tarea o Trabajo	14
c) Medición de Resultados	16
d) Edición y Costos	16
e) Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el por Programas	17
CAPITULO III	
1.- PRESUPUESTO DE EGRESOS	26
a) Concepto	26
b) Diferencias	29
c) Naturaleza Jurídica	29
d) Principio Presupuestario	33
e) Principio de Anualidad	33
f) Principio de Unidad	34
g) Principio de Universalidad	35

h) Principio de Especialidad	35
i) Estructura	36
j) Preparación, Aprobación y Ejecución	39
k) Reformas	40
l) Licitud	41
m) Los Pagos	43

CAPITULO IV

1.- CONTROL DEL PRESUPUESTO

a) Finalidades y Formas de Control	44
b) Sistemas de Control	45
c) Control Administrativo Externo	46
d) Control Administrativo Interno	48

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51
---	-----------

CAPITULO VI

BIBLIOGRAFIA	55
-------------------------------	-----------

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

a).- El interes que nos motiva por el presente tema es que existe una constante crisis mundial y en lo particular en nuestro México en cuanto al endeudamiento público, debido a una no muy buena distribución de los ingresos en un primer -- plano, misma que afecta a Instituciones Públicas, como a empresas descentraliza das, las cuales buscan afanosamente sin poder conseguirlo, la estabilidad en -- sus actividades, todas y cada una de las Secretarías de la Federación buscan el orden, la seguridad y la firmeza de sus operaciones diarias.

La situación económica del País es bastante grave, las empresas o cualquier otro organismo, tratan de encontrar el equilibrio de las funciones Administrati va de Planeación y Control, costos y fuentes de utilidad del mañana.

La situación antes mencionada nos da la razón por la cual la utilización-- de los sistemas, programas y presupuestos modernos, han ido en aumento, sin embargo, hay quienes dudan de su utilidad por depender de acontecimientos futuros pronosticados que no pueden preverse con precisión.

El presupuesto de egresos programado debidamente es un medio de sanear la economía y coordinar la producción y la actividad financiera, ya que el presupuesto de egresos es un proceso de planeación y control.

En general podemos decir que un presupuestación debidamente programada -- trae consigo una distribución sana de los ingresos ya que se documenta con antecedentes, con investigaciones adecuadas, sistemas contables apropiados y el apoyo general de la ciudadanía.

b).- En cuanto a la actualidad del presente tema podemos comentar que el sistema de programación en cuanto a la distribución del presupuesto de egresos es bastante adecuado, ya que se pueden determinar contablemente, obras que se pueden realizar aún cuando no fueron programadas en un inicio en su gestación, además son sistemas modernos que han dado resultados benéficos en otros países, donde sus economías no han sido del todo satisfactorias y después de implantado este sistema de programas han recuperado su economía hasta en un 68% siendo este porcentaje uno de los más altos, en rendimiento económico de su recuperación.

CAPITULO I

"PROGRAMACION DE LOS GASTOS PUBLICOS"

Conforme a la entera acción del Estado en la regulación, el impulso de las fuerzas que determinan el desarrollo económico social del mismo resulta, ser cada vez más necesario, es imprescindible y percatándose de la urgente necesidad, de que esos recursos se manejen en forma más racional y eficiente, de manera -- tal que pueda evitarse, su desperdicio se presenta para el Estado como una alternativa encaminada al largo de tales propósitos la "Programación del Gasto Público."

La Programación del Gasto Público tiene por FINALIDAD permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del Gobierno, clasificados en forma separada.

Para conocer los resultados a producir en la gestión gubernativa, es necesario agruparlos según programas, sub-programas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales, así como de sus respectivas atribuciones o fines.

La Programación de los Gastos Públicos permite crear orgánicamente las -- "Unidades Presupuestarias" a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los programas, sub-programas, actividades y proyectos, pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público además de traducir los objetivos que el Gobierno persigue, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes así mismo se destaca su importancia

como pauta para fijar la estructura de los planes de corto plazo del Sector Público. Por lo que la programación del Gasto Público, sirve no solo para fijar - el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo establecidas en planes del Sector Público, permitiendo identificar dentro de cada programa las operaciones completas a realizar, las que se especifican - como conjunto de actividades y/o proyecto a realizar. Pudiendo producir de esta manera una sincronización entre las metas de mediano plazo con las metas anuales, y entre éstas y las operaciones concretas a efectuar para cumplir lo programado, teniendo como antecedente los resultados obtenidos tanto en el Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público, celebrado en la ciudad de México del 4 al 8 de agosto de 1975, como los obtenidos en la celebración de un Segundo -- Congreso Nacional de Presupuesto Público en agosto de 1976, el Ejecutivo Federal en su discurso pronunciado durante la ceremonia de transmisión de poderes, - anunció el envío de diversas iniciativas de Ley al Congreso de la Unión con el fin de buscar la reestructuración de la Administración Pública y un mejor control y aprovechamiento de los gastos públicos.

ESTOS PROYECTOS QUE TUVIERON SU FORMALIZACIÓN EN EL MES DE DICIEMBRE DE 1976 -- SON:

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública.
- 2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 3.- Ley General de Deuda Pública.
- 4.- Reformas Diversas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

A las cuales nos referimos en su debida oportunidad, haciendo por el momento un bravo análisis del presupuesto por programas, tema que nos ocupa el capítulo siguiente.

C A P I T U L O I I

"PRESUPUESTO POR PROGRAMAS"

DEFINICION.- La idea de definir los Presupuestos por Programas y actividades surgen en el año 1959 dentro del seno de las Naciones Unidas al presentar - el "Manual de Presupuesto por Programas y Actividades" el cual se definió como- aquel que se desarrolla y se presenta a base de trabajos que deben de ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución de dicho trabajo, elaborándose en función de metas a largo plazo, "sugiriendo además la División Fiscal de las Naciones Unidas que un Presupuesto por Programas y actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza, más bien que las cosas que adquiere", observándose que en dicho Presupuesto se clasifica a los gastos conforme a los programas propuestos mostrando los trabajos o tareas que se van a realizar dentro de ellos. Quedando a cargo de las Dependencias Administrativas del Gobierno la ejecución de los -- programas y las actividades para convertirse así en unidades ejecutoras de programas, con lo que se obliga al Funcionario Administrativo a formular un programa de acción comprometiéndose además a cumplir metas de trabajo, corresponde al Ejecutivo proponer dichos programas de acción al Congreso y una vez que éste -- último les da su aprobación se formula un verdadero contrato por virtud del --- cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios.

Este sistema fue introducido en los Países más avanzados como una forma de racionalizar el Gasto Público, orientarlo en el largo plazo y de hacer una mejor selección de las Actividades Gubernamentales.

En los presupuestos por programas se presentan las solicitudes presupuestales en función de agrupación o "CONJUNTOS" de programas bien que en el formato-lineal acostumbrado de partidas.

Hay cinco elementos que componen los presupuestos por programas. El primero comprende determinación de metas y objetivos principales en función de programas.

El segundo elemento importante de los presupuestos por programas, implica la estructuración y el análisis de los Programas Públicos "En forma Global" o sea sin preocuparse inicialmente por la variedad de dependencias que podrán intervenir en el cumplimiento de procesos.

El tercer elemento de los Presupuestos por Programas implica un lapso más largo y un programa de muchos años, así como planes financieros, la aplicación de tiempo es indispensable para determinar un proceso largo que pueda eludir la Programación de Emergencia característica de muchas labores públicas. Esta aplicación de tiempo sirve para orientar las labores totales del Gobierno en forma más coherente y completa el programa de muchos años es necesario para indicar cuales serán los rendimientos de las instalaciones y servicios públicos, de acuerdo con los objetivos determinados en la etapa de planificación estratégica. La magnitud de cada programa se determina en esta fase, del proceso presupuestal. El plan financiero de muchos años sirve para proyectar los costos de cada programa bosquezados de acuerdo con las decisiones que dicten el análisis de programas. El cuarto elemento es la piedra angular de la formulación de los presupuestos por programas, en virtud del análisis sistemático de alternativas, se eligen los programas de planes para muchos años. Aunque el análisis puede revestir varias formas, esencialmente implica reducir los problemas complejos a --

sus elementos de manera que pueda estudiarse cada uno más minuciosamente, y se guido luego de una síntesis de esas partes para volver a formar el conjunto.

El elemento final de los presupuestos por programas exige aplicar procedimientos para actualizarlos, gracias a esos procedimientos se aplican las técnicas analíticas de programas para precisar las modificaciones necesarias y las formas de perfeccionarlas una vez que se implanten aunque hemos descrito en -- términos generales el concepto de formación del presupuesto por programas, nos falta definir la "cuestión" que cosa es un programa? para lograr cierta precisión en el significado y una mejor comprensión de la base para formular presupuestos por programas es necesario al programa, como un grupo de servicios u - operaciones intimamente relacionados entre sí con un objetivo o conjunto de objetivos o que contribuyen a él.

"CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES"

Del concepto de Presupuestos por Programas y Actividades derivan sus principales modalismos. Un sistema de este tipo se forma por un conjunto de categorías en virtud de las cuales se distribuyen los fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías se deben definir con precisión e integrar en una nomenclatura uniforme de tal manera que en ella pueda basarse técnicamente la programación del presupuesto a fin de lograr su coordinación con los planes de desarrollo económico y social. Siendo las de mayor importancia por constituir la columna vertebral de la programación presupuestaria los conceptos de función, sub-función, programa, sub-programa, actividad y proyecto.

Clasificar los gastos por programas y actividades implica en cierta medida identificar con claridad los tipos de programas y sus componentes. Es un trabajo de ordenamiento y sistematización indispensable para determinar resultados y medir costos.

Un presupuesto por programas además de ser una clasificación de los gastos ES UN METODO PARA ENLAZAR FONDOS OBTENIDOS CON LAS REALIZACIONES que se persiguen con ellos combinando los recursos finales y reales con objetivos seleccionados. Lo que posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos permitiendo la evaluación técnica de los programas.

El presupuesto por programas y actividades utiliza ciertos conceptos básicos o categorías programáticas que procura medir, estableciendo para ello las unidades respectivas. Tales conceptos son enumerados a continuación dando el significado de cada uno.

LA NECESIDAD PUBLICA.- Se define como aquella que la comunidad estima vital y que tiene repercusiones sociales, la creación de medios de transportarse, alfabetización, etc., y cuya unidad de medida es el volumen del déficit --, frente a cada necesidad, el Gobierno se fija un propósito que constituye la base de su política y su acción. Fijado el propósito procede cuantificar la acción fijando una meta que se expresa a través de un RESULTADO como puede ser mejorar el índice de alfabetización en un tanto por ciento, expresando la unidad de medida la magnitud del resultado.

Para obtener un resultado es indispensable fijar el PRODUCTO FINAL a realizar el cual viene a constituir la meta de la acción, considerándose en general como productos finales todas las categorías tangibles de actividad estatal para el presupuesto por programa la definición de los productos finales es fundamental pues es la que da su significado a la técnica siendo a la vez su factor más limitante, dado que generalmente es posible identificar los productos finales de la actividad gubernamental, surgiendo problemas para hacerlo -- cuando se trata de cosas que el Gobierno hace y que no son significativas, -- como una medida para producir resultados dentro de un programa. Por lo que se debe tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de las actividades -- que desarrolla un Gobierno, aquellas que sean más significativas.

Algunos productos finales pueden separarse en sus partes componentes llamadas sub-productos finales.

LA TAREA O TRABAJO.- Es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado expresado en un producto o sub-producto final a obtener.

Para realizar el trabajo se requiere cierta cantidad de personal la fuerza de trabajo se forma por el tiempo de que dispone el personal para ejecutar el

trabajo. A su vez la medición de la fuerza requiere el uso de una unidad de tiempo que permite establecer el lapso que dedica a su trabajo cada empleado, siendo las unidades de medida empleada para estos fines las horas-hombre, días-hombre, y años-hombre, para hacer el trabajo se requiere de materiales y equipos. Por lo que es necesario medir el número de unidades de material requeridos para la ejecución de las operaciones de un programa.

Los insumos de materiales y personal se determinan usando COEFICIENTES DE RENDIMIENTOS los cuales indican las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos.

Aplicando los coeficientes de rendimiento se calcula el volumen de insumos del programa sub-programa o actividad.

La suma del costo de la actividad dentro del sub-programa constituye el --- costo total del programa clasificándose según el objeto del gasto. El costo total generalmente incluye el costo en personal materiales y las transformaciones en el caso de programas de operación tratándose de programas de inversión, incluyen los gastos en sueldos y salarios para los otros factores de costo de los proyectos. EL COSTO DE OPERACION, es aquel que no incluye las transferencias ni los gastos de capital sino solo los servicios personales y materiales. Para los fines de evaluación de programas es conveniente determinar el costo unitario del producto final, sub-producto o de la actividad, el costo unitario se calcula dividiendo el costo de operación por el número de productos finales o del volumen del trabajo según sea el caso.

Es preciso también calcular el costo de los insumos, debiendo para ello obtener de la clasificación por objeto del gasto el costo del personal asignado, -

que esta formado por los distintos tipos de remuneraciones y una vez conocido el número de personas que trabajan en un programa puede calcularse el costo unitario, en el caso de los materiales se puede conocer también su costo por la clasificación, por objeto del gasto, calculándose el costo de cada bien en particular al determinarse el número de unidades físicas del material.

MEDICION DE RESULTADOS.- Es necesario para la aplicación de la técnica del presupuesto por programas: En primer lugar elegir un método apropiado para medir los resultados, al nivel de programas, sub-programas o actividades; en segundo lugar designar unidades representativas para la medición de los resultados; en tercer lugar establecer métodos de registro sobre los volúmenes de trabajo realizados y por último determinar relaciones entre el volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo.

Para hacer la elección de unidad de trabajo realizado se requiere que ésta sea contable y exprese el trabajo realizado. Conviene que se le denomine en forma adecuada para su registro, comunicación y revisión, debe tener coherencia, ser significativa y susceptible de cuantificación.

MEDICION DE COSTOS.- La medición de costos se puede hacer conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los históricos representan el valor de los costos según la experiencia pasada en tanto que los precalculados son los que se calculan antes de la ejecución de las actividades, en un presupuesto por programas, dentro del proyecto de presupuestos se presentan los costos precalculados a base de estimaciones y en la Contabilidad Fiscal los costos históricos, los que a su vez sirven para estimar los costos precalculados del período siguiente:

Generalmente en el método de presupuesto por programas los costos que se determinan son los costos directos o primeros de las actividades o trabajos, es decir, se incluye el valor de la mano de obra directa y el valor del material directo. Lo que significa que el costo se identifica en cada resultado que se está alcanzando, sin considerar el material, la mano de obra, ni los gastos indirectos.

El establecimiento de métodos de medición de resultados y de determinación de costos supone cambios en la Contabilidad Fiscal, debiendo crearse en cada programa y actividad un centro de costos al que se le imputen las respectivas partidas, a fin de determinar el costo total de los mismos. Estos costos totales deben ser relacionados con las metas y de este modo obtener el costo unitario. Lo anterior implica establecer un sistema de contabilidad por programas conformes al cual se obtenga información sobre la marcha de los programas y pueda realizarse el control financiero. Al respecto en el Seminario de Presupuestos de Santiago de Chile en 1962, se estableció que "En el presupuesto por programas y actividades conviene usar dos tipos de control financiero, a saber la fiscalización del empleo que se da a los fondos asignados y el control de costos de los programas." La elección de la base de control depende del grado de perfeccionamiento del sistema contable. Sin embargo, para garantizar que las operaciones se realicen conforme a las limitaciones de los créditos presupuestarios, el control de los fondos deben ejercerse en función de los compromisos y, para la fiscalización más exacta de los programas, el control debe efectuarse en función de los gastos devengados, porque reflejan realizaciones fiscales.

DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL POR PROGRAMAS.- La técnica el presupuesto por programas se ha desarrollado para susanar la falta de in -

formación de que adolecen los presupuestos tradicionales. Al respecto la comisión de Organización Administrativa del Estado de Maryland dijo: El presupuesto tradicional de la ilusión de precisión y control legislativo, pero es en lo hecho tan confuso que frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad.

El presupuesto por programas muestra el significado de la actividad esta - tal clasificada por separado.

Un presupuesto por programas se encuentra orientado no solo por las acciones inmediatas, sino por metas de largo plazo, por lo que resulta útil encua - drar las decisiones de los organismos y servicios públicos dentro de líneas sos - tenidas de acción, construyendo un todo armónico. Esta forma de presupuesto se encuentra adaptada a las necesidades de planificación presupuestaria sirviendo - sus clasificaciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Jefe del Ejecutivo y a los Legisladores para revisar el presupuesto desde el punto de - - vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos - entre programas que aseguren el cumplimiento más apropiado de cada función o - - sub-función. Mostrando además por separado los gastos en cada uno de los proyec - tos de los Ejecutivos y sus gastos; permitiendo lograr la programación secto - - rial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración.

"El objetivo de un presupuesto por actividad es mostrar lo que el gobierno hace" no centra su interés como el presupuesto tradicional, en lo que el gobier - no "compara" para hacer las cosas, por lo que al hacer la clasificación por actividades se trata que las cosas que el gobierno adquiere sean clasificadas no - solo por tipos, como cosas en sí mismo sino como un conjunto organizado de - - - acuerdo con las actividades que sirven.

La clasificación por programas enlaza las cosas compradas o las cosas hechas o cumplidas, aspecto que según los especialistas quedan cubiertos en la clasificación tradicional por objeto. La clasificación por resultados reorganiza los datos para precisar en lugar de confundir las responsabilidades de los administradores, no en el sentido jurídico y contable, sino en el sentido de la eficiencia con que se cumple su cometido. Siendo común como se aplican sanciones a funcionarios que violan la Ley o los Reglamentos o que sustraen fondos, rara vez se encuentra que haya sanción para ineficiencia, el desperdicio y la incapacidad. No obstante que la idea de definir los presupuestos por programas y actividades surge en el año de 1959 dentro del seno de las Naciones Unidas en nuestro País el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 29 de noviembre de 1954, señalaba en su artículo primero que los proyectos de presupuestos incluirán "un programa de distribución de gastos indicando el destino de los mismos, las fechas y períodos en que harán uso de ellos" por ésta razón el Ejecutivo comenzó a incluir en el proyecto que sometía a la Cámara de Diputados una distribución de las erogaciones por medio de conceptos fundamentales, los primeros se referían a gastos corrientes de Administración, gastos de Capital, gasto de Transferencia, erogaciones especiales y deuda pública; así mismo los conceptos funcionales agrupaban los siguientes gastos; fomento económico, inversión y protección social, ejército, armada y servicios militares, administración general, deuda pública y gastos de los organismos descentralizados y empresas del Gobierno Federal.

No obstante estos antecedentes, no fue sino hasta 1978 cuando "se pretendió modificar el proyecto con una nueva presentación del presupuesto con orientación programática" viniendo a implantarse el sistema de presupuesto por programas dentro de la nueva Ley del Presupuesto, contabilidad y gasto público, la

que en su artículo 13 señala que: El Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, los presupuestos se elaborarán para cada año de calendario y se fundarán en costos."

Para poder juzgar si es correcto lo mencionado en esta disposición es necesario incluir algunas ideas aclaratorias sobre lo que son los objetivos para Muñoz Anato, presupuesto en una acción expresada en términos financieros, esto significa un programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses de la colectividad - todo ello, sujeto a la ejecución de un plan estricto de trabajo.

Lo anterior se traduce en la necesidad de concentrar todos los recursos y las energías para convertir los objetivos en acción y así lo menciona "Peter -- F. Duckee" al decir lo siguiente: El producto formal del análisis de la institución es un programa de trabajo y asignación de funciones especificadas y concretas con metas definidas, límites de tiempo y una clara rendición de cuentas, a menos que los objetivos se conviertan en acción, no hay objetivo sino solo -- sueño.

El presupuesto por programa al estar reestructurado sobre metas concretas, tiene su origen en la Ciencia de la Administración, la cual se subdivide en -- diversas fases concatenadas entre sí para alcanzar resultados; dichas fases se agrupan en los grandes rubros que componen los elementos dinámicos y mecánicos de la Administración, la primera contempla la planeación y la organización de -- las instituciones y la segunda de la integración, ejecución y control de los resultados.

"Esta clasificación varía de acuerdo con los autores pero desde Fagol se observa la gran distinción que representa el aspecto estático al operativo."

Con objeto de aclarar más estos elementos, vamos a proceder a hacer una -- descripción previa de los mismos, la planeación consiste en la determinación -- del curso que habrá de seguir la actividad de la institución, aclarando los métodos y propósitos fijados para las operaciones y fijando los tiempos y unidades necesarios para su realización en última instancia, "Muñoz Amato" la define como la programación del trabajo por la formación sistemática de un conjunto de decisiones que determinan los presupuestos de la institución y los medios para lograrlo. En este caso, la planificación necesita la ordenación sistemática de todos los recursos materiales y humanos para alcanzar los objetivos; es así como la planificación requiere la definición previa de las metas que son posibles de alcanzar, para que después se pueda realizar una reestructuración de los elementos humanos y materiales con que se encuentra posteriormente desde un punto de vista teórico, tenemos la organización, que "Gotlick" define como el establecimiento de la estructura final de autoridad, mediante la cual se ordenan, definen y coordinan las unidades de personas tendientes a alcanzar el objetivo, por su parte "Agustín Reyes Ponce" la señala como la estructuración técnica de las relaciones que existen entre las jerarquías de un organismo social para su mayor eficiencia. Nuevamente dentro de este mapa de jerarquías y funciones, existe un común denominador que es la eficiencia por los objetivos que esta etapa se cierra la fase estática, porque hasta ella los responsables no han puesto a funcionar las bondades de sus ideas.

"La etapa que enseguida se estudia es la Administración de las personas - que los autoriza "Koontz y o Donell" "Llamam Staffing" porque es la función de conseguir y adiestrar las personas y lograr la adecuada interrelación de todas ellas en su trabajo, obviamente que también en esta etapa se necesita adquirir los elementos materiales indispensables para la buena marcha de la corporación de acuerdo con los planes previamente señalados.

La fase más dinámica de la Administración, donde se va a dirigir a todos los componentes de la institución para que en forma definitiva se alcancen los resultados deseados, es la ejecutiva.

En la Administración Pública toda la actividad gubernamental debe estar orientada hacia los procesos sociales, de acuerdo con las facultades legales - así tenemos entonces que su función es dual porque junto a la productividad -- que tiene que alcanzar como entidad social, su actuación no puede ser independiente y autónoma, sino encuadra dentro de un sistema jurídico que le da razón y justificación en su existencia; por tanto la condición de los elementos humanos y materiales debe alcanzar los fines políticos del gobierno posteriormente nos queda la etapa de la revisión y control de toda la actuación anterior, dichos controles deben aportar su respuesta a la confronta de los hechos por las metas descritas, señala que los mismos deben ser significativos, económicos y operativos; todo esto con el fin de dar información adecuada del camino que es est siguiendo la institución, de esta confronta se tiene que desprender conclusiones prácticas que sirven de información para reiniciar al proceso en el siguiente ejercicio, estos datos se deberán llevar a la fase de la planeación para que los objetivos de los mismos se establezcan sobre bases ciertas y alcanzables.

De lo anterior vemos que los objetivos no se pueden aislar de todo el concepto administrativo, ya que forma parte medular de la planeación requiere forzadamente tenerlos presente en todas las etapas y deberán ser la norma de valuación de los órganos de control y vigilancia de la Administración Pública.

Las ventajas que puede proporcionar un sistema de presupuestos por programas y actividades han sido sintetizadas por diversos autores, de acuerdo a sus propias experiencias.

Por ejemplo; el Sr. John A. Donaho resumió las ventajas del sistema en -- las siguientes formas: La decisión de adoptar presupuestos por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

- 1.- MEJOR PLANEACION DEL TRABAJO.
- 2.- MAYOR PRECISION EN LA CONFECCION DE LOS PRESUPUESTOS.
- 3.- TERMINACION DE RESPONSABILIDAD.
- 4.- MAYOR OPORTUNIDAD PARA REDUCIR LOS COSTOS BASANDOSE EN DECISIONES POLITICAS.
- 5.- MEJOR COMPRESION POR PARTE DEL EJECUTIVO, DEL LEGISLATIVO Y DEL PUBLICO, DEL CONTENIDO DEL PRESUPUESTO.
- 6.- IDENTIFICACION DE LAS FUNCIONES DUPLICADAS.
- 7.- MEJOR CONTROL DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA.

Las ventajas anteriormente descritas fueron sugeridas por la experiencia adquirida en Mary Land, E. U., pero el sistema se crio al modelo de la ciudad de Richmond en Virginia. Para este caso se señalaron las siguientes ventajas:

- 1.- AL DARLE FLEXIBILIDAD AL PRESUPUESTO, LAS ASIGNACIONES ADICIONALES SE REDUJERON DE UN TOTAL DE 50 AÑOS A UNOS DOS O TRES AÑOS.

- 2.- LOS INFORMES SOBRE POLITICA PUBLICA SON PRESENTADOS DIRECTAMENTE AL PUBLICO.
- 3.- LOS ADMINISTRADORES Y LOS CONSEJALES TIENEN ALTURA, UN CUADRO CLARO DE LAS FUNCIONES DE LA CIUDAD Y DE SUS COSTOS.
- 4.- EL PUBLICO ESTA MEJOR INFORMADO ACERCA DE LO QUE HACEN LOS GOBERNANTES DE LA CIUDAD Y LO QUE CUESTA.
- 5.- LOS EMPLEADOS MUNICIPALES HAN TOMADO CONCIENCIA DE LAS REALIZACIONES LOGRADAS Y LOS COSTOS.

De acuerdo con los trabajos realizados en Cincinatti, las ventajas del sistema fueron resumidas así:

- 1.- INFORMACION MAS COMPLETA Y MEJOR CALIDAD.
- 2.- MEJOR REVISION DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO.
- 3.- ESTIMACIONES PRESUPUESTARIA MAS PRECISAS.
- 4.- MEJOR COMPRESION DE LAS NECESIDADES.

Desde otro punto de vista, se han sintetizado las ventajas del presupuesto por programas en la forma siguiente:

- A).- Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlo sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir en vez de copiar el presupuesto anterior, -- los funcionarios deben decir sobre la cantidad de servicios que deben presentar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de --- ellos.
- B).- El sistema de presupuestos, programas acumulados sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión

de los planes.

- C).- Al formular el presupuesto en forma descentralizada se crean las bases y las organizaciones necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre.
- D).- Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto-programa contiene una serie de índices de rendimientos, unidades fiscales y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello.

CAPITULO III

PRESUPUESTO DE EGRESOS.

CONCEPTO.- La evolución de las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica singularmente acelerada en lo que va corrido del siglo, ha determinado modificaciones substanciales en el concepto del presupuesto. -- Así como aquel ha mudado su calidad de espectador transformándose en actor del proceso vital de la Nación, así también el presupuesto ha quedado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la comunidad. (15) en la doctrina francesa el concepto de presupuesto que se deduce de la definición comprendida en el artículo 80. de su Código de Contabilidad del 31 de mayo de 1862 y a la letra dice "El presupuesto es el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos anuales del Estado o de otros servicios que las Leyes someten a las mismas reglas."

Dentro de la doctrina alemana se ha considerado el presupuesto como un -- "Acto Administrativo."

(15).- Guilianí Fonrooge.- Derecho Financiero de Palma B.S.A.S. 1962.

Ciencia Financiera Alemana en la que ocupa un lugar prominente el "tratado de finanzas" de Garloff y Neumark, se define el presupuesto como "Una recopilación sistemática de gastos que tiene carácter obligatorio para el Ejecutivo y la estimación de recursos correspondientes" G. Colm, destacado profesor que hizo posible el "tratado" considera el presupuesto "como el centro nervioso de la economía pública, desempeñado en ella el papel que el mercado desempeña en la economía privada."

En la Doctrina Italiana la que define "Florece un intento de explicación unitaria de la actividad financiera del Estado partiendo simultaneamente de - principios públicos, jurídicos, económicos y técnicos."

Grizitti el representante más caracterizado de esa tendencia integradora define el presupuesto como un documento Jurídico Contable. (16).- Griziotti. Principios de la Ciencia de las Finanzas.- 1980, páginas 38 y 41 siguiendo la dirección jurídicamente por ingreso lo concibe como una Ley de organización.- "Bentivenga" dira que "Es una cuenta en la que vienen consignados comparados- entre sí y expresados en cifras, los elementos activos y pasivos de un ciclo- o de un momento dado de la gestión financiera."

"Oriando" se encuentra dentro de estas dos concepciones la Jurídica y la Contable, para quien con el presupuesto se trata de la aprobación de una cuen- ta que cuando más adquiere la forma de Ley debido a que pone en juego intere- ses considerables de los contribuyentes, y por último:

Como representante de la dirección económica "Arenas" en su "Fuerza Pú - blica" nos da la siguiente definición "El presupuesto es la predisposición -- contable de la actividad financiera en todas sus formas, debidamente coordina- das en un sistema financiero a su vez coherente inserto en el más amplio sis- tema económico; es decir identificado con el presupuesto "Economía Nacional." El maestro "Eusebio González García" amplía la última fase de la definición- que nos proporciona "Arenas" "Identificado con el presupuesto económico nacio- nal" afirmando que el presupuesto del Estado es la consecuencia del Presupes- to Económico Nacional en la medida en que el desarrollo de la Economía Nacio- nal influye en la situación de la Hacienda Pública, señalando que ello es con- secuencia inmediata del cambio de orientación experimentado por la ciencia de

la Hacienda en los últimos años, ya que la Hacienda clasifica considerables -- problemas financieros aisladamente y en cambio la Hacienda moderna los lleva -- al centro de la vida económica y social de la Nación, buscando el equilibrio -- conjunto de la economía.

(17).- Eusebio González García.- Introducción al Derecho presupuestario,- página 73.

Dentro de la Doctrina Española, encontramos distintos puntos de vista de los cuales tenemos la definición de "Naharro" quien considera "El presupuesto como la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un periodo -- determinado" fundamento netamente económico de este concepto dentro del enfo -- que jurídico cabe nombrar a "Sainz" de "Bufanda" para quien la preocupación -- fundamental es la de impedir que un Estado de Derecho, Poderes Públicos, administren los intereses económicos de la comunidad al impulso de criterios empí -- ricos y arbitrarios y termina diciendo que "El presupuesto será una institu -- ción Jurídica cuando su contenido no pueda arbitrariamente fijado por la Admi -- nistración."

De lo expuesto anteriormente podemos ver como toda la doctrina "oiró" en -- torno a uno de los dos elementos que integran el concepto de presupuesto, es -- decir se hace referencia al presupuesto COMO PLAN o como CONTROL de México a -- diferencia de lo que sucede en otros Países se hace una distinción entre el -- presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos, estando sujetos ambos a -- normas constitucionales y ordinarias diferentes, revistiendo tanto uno como -- otro naturaleza jurídica distinta.

Y así nuestra anterior Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación declaraba en su artículo 28:

Se entiende por presupuesto de egresos de la Federación a la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el período de un año a partir del primero de enero.

Y la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 18 nos dice: "El presupuesto de egresos de la federación" será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año a partir del primero de enero -- las actividades, la obra y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan.

LA DIFERENCIA.- Entre el concepto de presupuesto dado en la anterior Ley Orgánica del Presupuesto, Egresos de la Federación y el concepto contenido en la nueva Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, estriba en que este último se adiciona a la forma como se va a administrar el presupuesto; señalándose además el inicio del proceso de desconcentración y descentralización del gasto entre las entidades federativas "Fortaleciéndose el pacto federal aproximando las decisiones a los lugares de su ejecución en un esfuerzo de planeación -- convenida en los Estados de la República."

NATURALEZA JURIDICA.- En relación a cual es el valor jurídico de la Ley -- del Presupuesto, la doctrina extranjera ha discutido mucho, y gran parte de la discusión se debe a que en muchos Países el acto del presupuesto comprende no -- solo los egresos sino también los ingresos; habiéndose alineado las respuestas-

sobre el particular a uno u otro lado de la distinción entre la Ley en sentido-- material y formal. Y así vemos como una gran mayoría de actores bajo las influen- cias de los administratistas "Duguit y Jeze" quienes a su vez se inspiraron en - los Juristas Alemanes "Lebat y Jeslinck", consideran el presupuesto como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de - previsión y autorización, exponiendo sobre el particular que:

Solo nos encontramos ante una verdadera Ley (material) cuando la norma regu- la situaciones o hechos a cuya realización se conecta la producción de determina- dos efectos jurídicos y siendo que con la Ley del presupuesto no se produce esos efectos jurídicos, luego la Ley del presupuesto será Ley por la forma en que vie- ne emanada pero realmente es un acto administrativo y decir que el presupuesto - debe venir establecido por Ley, equivale a decir que el presupuesto debe venir - establecido en la misma forma que una Ley.

Sostiene además la tesis sobre el carácter formal de la Ley del Presupuesto con base en dos puntos fundamentales:

- 1.- Se distingue entre el documento presupuestario propiamente dicho y la - Ley del presupuesto de autorización que sobre él recae.
- 2.- Se atribuye distinto valor jurídico a esa Ley de autorización, según se refiera a los gastos o a los ingresos.

Al respecto en México al maestro "Fraga" nos dice: "Que para poder llegar - a una conclusión sobre la naturaleza intrínseca del presupuesto es necesario cono- cer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto" siendo tales efec- tos los siguientes:

- A).- El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la Inversión de los Fondos Públicos (Artículo 126 Constitucional).
- B).- El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Artículo 74 fracción IV - Constitucional).
- C).- El presupuesto consecuentemente, produce el efecto de descargar de -- responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejo de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- D).- A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el ejecutivo obra fuera de las autorizaciones -- que contiene.

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolario los demás, es el que en realidad vino a dar la clave para la solución del problema planteado. Otorgar una autorización nuestra cosa sino autorizar y realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia no crea el mismo acto de autorización sino que está regulado por una Ley anterior.

Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del estado que sea el Ejecutivo, esto porque de acuerdo con nuestro Régimen Constitucional dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos Públicos.

No puede, por tanto decirse que la Cámara por medio del presupuesto da nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto Legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la apli-

cación de una regla general a un caso especial en cuanto, al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un Acto Administrativo, con todos los caracteres - que a este reconocimos en su lugar oportuno. (18) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo -12- Ed. Porrúa, México 1968 N. 277 Ríos Elizondo Bustamante E. y -- Sergio F. de la Garza en sus respectivas obras sostienen:

"Que el presupuesto de egresos en el Derecho Mexicano es un acto materialmente Administrativo y formalmente Legislativo que resulta de la colaboración - funcional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo."

Si indagamos previamente lo que significa en la evolución del Derecho Público la aparición del presupuesto y tratamos de adentrar en los orígenes y la evolución histórica del mismo, podríamos llegar a la conclusión de que muy remotos tiempos existieron planes financieros de más o menos amplitud y perfección, pero que no es sino hasta el nacimiento del Estado Liberal de Derecho cuando se puede afirmar el concepto jurídico del presupuesto. Suscitándose posteriormente encontradas discusiones acerca de la naturaleza jurídica del mismo, dando origen a diversas teorías que tratan de explicarlas y a las cuales nos hemos referido en los párrafos precedentes.

Por nuestra parte consideramos que siendo el presupuesto antes de su aprobación y sanción el "Proyecto de la Ley de Presupuesto" que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74 fracción IV Constitucional somete el Ejecutivo a la representación popular cada año y convirtiéndose después de su aprobación en la "Ley de Presupuesto de Egresos" para el correspondiente ejercicio económico, la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en Derecho Mexicano es la de un Acto Administrativo en su aspecto material y la de un acto Legislativo en su aspecto formal.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.- En forma tradicional, la teoría presupuestaria ha descansado sobre sus principios de estricto cumplimiento que son: Anualidad, universalidad, unidad, especialidad y equilibrio.

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.- La teoría clásica sostenía que el presupuesto no debía tener "Deficit, ni tampoco superavit."

Los economistas y financistas modernos representados por Duverger, Enauddi, Grizzioti, Hamsen, Larner, Keynes y Beveridge, entre otros, sostiene que el empréstito es en muchas ocasiones menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de las riquezas como "Multiplicados de Inversiones" que incrementa la Renta Nacional en un ritmo superior al aumento de la -- Deuda Pública que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un País padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presu -- puestario debe ser la norma general la estiman sin embargo como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el equilibrio presupuestario.

PRINCIPIO DE ANUALIDAD.- Afirma Giuliani Fonrouge que "A partir del siglo XVII y por influencias de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de Orden Político, ya que el sistema robustece la facultad para la materia de controlar al Ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del Gobierno, en la democracia básica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las Instituciones Políticas Inglesas,-

resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria (19) Giuliant Fonrouge.- Derecho Financiero, de Palma B.S.A. S. 1962 y 1969 N. 83.

En Derecho Mexicano el principio de anualidad está establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución existen dos sistemas para referir las operaciones presupuestarias al año financiero, el presupuesto de caja o cash - basic según terminología inglesa y el presupuesto de competencia o acruabasic también conocido como sistema de ejercicios. El del Presupuesto caja se consideran únicamente los ingresos y las erogaciones materializadas, efectivamente-realizadas, durante el periodo respectivo; lo que se computa es el movimiento de fondos con prescindencia, en cambio, predomina el aspecto Jurídico pues se-computan los ingresos y las erogaciones comprendidas durante el año, sin atender al momento en el cual se hacen efectivas: Es un sistema que se prolonga hacia el futuro.

México al igual que Gran Bretaña, Estados Unidos, España, Francia, Rusia-Soviética sigue el sistema de presupuesto de caja (artículo 29 de la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

PRINCIPIO DE UNIDAD.- En palabras del maestro Fraga el principio de unidad del presupuesto consiste en "que hay un solo presupuesto y no varios siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas."

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.- Este principio consiste en que todos los Gas tos Públicos deben estar autorizados por el presupuesto y tiene consagración-- constitucional en el artículo 126 que dispone "que no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por la Ley poste --- rior."

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- Fraga dice que la "especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino - detallado para cada caso el monto del crédito autorizado" y que la finalidad - de esta regla es, no solo establecer orden en la Administración de los fondos- públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar- eficazmente ahora bien, bajo las nuevas concepciones modernas del presupuesto- el maestro Eusebio González G. señala que son tres principios los que rigen ac- tualmente la estructura presupuestaria de complementariedad o funcional, de de- terminación global y de publicidad describiéndolos en la siguiente forma: Es - funcional porque se necesita conocer los costos y utilidades del Servicio Pú - blico, para que por medio de una gestión adecuada se atiendan las demandas --- efectivas de la sociedad; es menester definir con claridad cuales son los obje- tivos de la Economía Nacional, y en segundo, cuales serán los instrumentos de- acción para alcanzar dichos objetivos. El siguiente principio lo define Lerner como el requisito que tiene el gobierno para mantener el caso en el nivel in-- dispensable, para que no se origine inflación o deflación. Por último, el ter - cer principio indica la necesidad de difusión del gasto público, ello implica:

A).- El acceso de la comunidad a los procesos de elaboración presupuesta-
ria.

B).- La comunicación sencilla y clara de los significados del gasto públi-
co.

C).- La edición de cuentas oportuna de la gestión en encomienda al gobierno en materia de egresos.

(21).- González García Eusebio.- Introducción al Derecho Presupuestario, - páginas 50 a 73.

ESTRUCTURA.- La estructura del presupuesto que se había venido presentando conforme a lo establecido en la anterior Ley Orgánica del presupuesto de -- egresos de la federación expedida en Diciembre de 1935 fue modificada por primera vez en noviembre de 1954 como consecuencia de la Reforma Presupuestaria -- inspirada por los entonces Secretario y Sub-Secretario de Hacienda y Crédito -- Público Antonio Carrillo Flores y Rafael Mancera Ortiz respectivamente. Reforma que tenía a establecer precisamente una clasificación funcional que agrupaba los recursos presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con lo cual se logra estructurar el programa financiero de cada ejercicio fiscal a su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la Hacienda Pública y facilitar al gobierno la coordinación de sus -- diferentes y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

(22).- Mancera Ortiz Rafael.- El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional Shop México 1956.

De acuerdo a lo establecido en la anterior Ley Orgánica del Presupuesto -- Reformada en 1954 las autorizaciones debía clasificarse por ramos de la Administración comprendido por separados: Los Poderes Legislativo y Judicial, las Dependencias del Poder Ejecutivo, Inversiones, Erogaciones Adicionales y Deuda Pública, pero además de esa agrupación por ramos dice: El artículo 18 de la -- Ley las previsiones de autorización deben calcularse por su naturaleza; como -- grupos fundamentales de autorización en capítulos (servicios personales, com --

pra de bienes para administración, servicios generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento y conservación; obras públicas y construcciones; inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelaciones de pasivos); los capítulos antes mencionados se deben dividir en conceptos, grupos de autorizaciones de naturaleza semejante y estos últimos, a su vez en partidas representadas por las autorizaciones especificadas del presupuesto. Y por último en el mensaje que acompaña al proyecto de presupuesto que de acuerdo con las anteriores reglas debe enviar el Ejecutivo a la Cámara de Diputados -- además de la clasificación por ramas, las erogaciones se agrupan por conceptos "Fundamentales" y conceptos "Funcionales" comprendiendo a los primeros -- los gastos corrientes, administración, gastos de capital, gastos de transferencias, erogaciones especiales y deudas públicas; en tanto que los segundos -- comprenden los conceptos de fomento económico, inversión y protección social, ejército, armada y servicios militares, administración general, deuda pública y gastos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.

La anterior estructura tan perfectamente descrita en la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, continuó presentándose de igual forma en los subsecuentes presupuestos de egresos y no es sino hasta diciembre de 1975 dentro de la exposición de motivos del presupuesto de egresos de la federación para 1976 cuando se introducen importantes cambios en cuanto a la estructuración del mismo, y así tenemos que:

Para alcanzar los propósitos que se persiguen con el gasto público es indispensable razonar con mayor profundidad y con mejores instrumentos el destino de recursos públicos, controlar estrictamente su ejercicio y evaluar --

sus resultados. Con este objeto los esfuerzos en materia administrativa hacendaria, vigorados en los dos últimos años, se han orientado a establecer las bases para la implantación del presupuesto por programas del sector público.

El presupuesto por programas se ha concebido como proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr -- una mayor reacionalización de la función administrativa. Parte de una clara definición de objetivos y metas que lleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, las elecciones de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en relación al destino del gasto y determinación de las funciones y responsabilidades.

Considerando que esta técnica constituye un cambio sustancialmente frente a los procedimientos tradicionales, se ha estimado conveniente establecer en -- nuestro caso un sistema intermedio, de transición, al que denominamos presupuesto con orientación programática, como paso previo para la implantación de un proceso por programas.

El presupuesto con orientación programática en lo fundamental establece la obligación por parte de las entidades del Sector Público de presentar su gasto conforme a programas y sub-programas señalando los objetivos, metas y unidades de medidas que corresponden a cada uno de ellos, así como el costo y los responsables de su ejecución todos los esfuerzos encaminados al establecimiento -- del presupuesto por programas encontraron su realización en la nueva Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en la cual no se establece la descripción tan detallada que conforme a la anterior Ley Orgánica del Presupuesto debía estructurarse el presupuesto ampliándose, en cambio según se dispone en-

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

39

el artículo 19 de la Nueva Ley los elementos que lo integran, no obstante, de acuerdo a lo mencionado en el artículo 3 transitorio de la Nueva Ley acerca de la aplicación que seguirán teniendo las disposiciones reglamentarias y las prácticas administrativas vigentes en todo lo que no se oponga a la misma ha con factible que se siga empleando la misma forma de presentación del presupuesto. Por lo que creemos necesarios lleve a cabo lo más pronto posible la reglamentación adecuada de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que permita la aplicación correcta de la misma.

PREPARACION, APROBACION Y EJECUCION.- Dentro del contexto de nuestra --- Constitución la única disposición que en forma indirecta hace alusión a la fa cultad del Ejecutivo para preparar el presupuesto y solicitar su aprobación por el Legislativo se encuentra en el último párrafo del artículo 131 que a la letra dice: "El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la fa cultad concedida."

Y de conformidad con el artículo 10. de la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos Vigente hasta el 31 de diciembre de 1976 correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en forma predominante en la preparación y ejecución del presupuesto de egresos, intervención que -- conforme a lo dispuesto en el artículo 10. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos que viene a sustituir a la Ley antes mencionada co -- rresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo que tratando de establecer diferencias básicas entre ambas Leyes las analizaremos en forma simultánea.

Las atribuciones y funciones concedidas a la Secretaría de Hacienda en materia de preparación y ejecución del presupuesto de egresos por la Ley Orgánica del Presupuesto se encontraban comprendidas en el capítulo I denominado --- "Competencia y Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto de egresos en su artículo 1o. y 2o."

REFORMAS.- Una vez aprobado el presupuesto de egresos y durante su ejecución pueden hacerse reformas ya sea que el Ejecutivo las solicite o el Poder Legislativo realice actos que lo hagan imperativo. Lo anterior quedaba confirmado por las disposiciones señaladas por los artículos 29, 30, y 31 de la anterior Ley Orgánica del Presupuesto al determinarse que en el caso de expedición de Leyes cuya aplicación requiera de el desembolso de fondos públicos una vez que el presupuesto aprobado, ello sería motivo de hacer las modificaciones al presupuesto, caso en los cuales, el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía de preparar las iniciativas de reformas correspondientes en la misma forma que el presupuesto general.

Autorizándose por otra parte, a que las dependencias federales soliciten de la Secretaría de Hacienda con los informes justificantes de su petición las modificaciones correspondientes cuando las asignaciones modificadas fijadas en el presupuesto de egresos resultaran de los insuficientes o inadecuadas para cubrir el servicio a que se destine. La Secretaría de Hacienda en los casos que considere justificadas las modificaciones debía preparar la iniciativa correspondiente para que fuera sometida por el ejecutivo a la aprobación de la Cámara de Diputados, en cambio dentro de la Nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no encontramos disposición expresa que autorice las modificaciones necesarias al presupuesto de egresos como consecuencia de -

Leyes o decretos posteriores al mismo, determinándose únicamente (artículo 30) que la Secretaría de Programación y Presupuesto en caso excepcional y debidamente justificado podrá autorizar que se celebren Contratos de Obras Públicas, de adquisición o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales -- aprobadas para el año y, "no obstante que la misma Ley determina que" en estos casos los compromisos excedan no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes. La Secretaría de Programación y Presupuesto en vez de preparar las iniciativas de referencias correspondientes para ser sometidas por el Ejecutivo a la aprobación de la Cámara de Diputados, por virtud de la multicitada Ley en estudio -- que da facultada para hacer mención especial de estos casos, al prestar el proyecto de presupuestos a la Cámara de Diputados es decir un año después de haber autorizado el desembolso de fondos públicos, lo cual nos hace suponer que con esta medida se trata de disminuir al máximo.

Las trabas que entorpezcan a la ejecución de los programas, razón por la cual consideramos que debe ponerse especial cuidado en el examen de cumplimiento eficiente de los objetivos trazados en cada uno de los programas que integran el presupuesto, a fin de poder establecer responsabilidades en aquellos casos a que haya lugar.

LICITUD.- El fundamento legal de la licitud de las erogaciones lo encontramos señalado en el artículo 126 Constitucional en virtud del cual: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior."

Tanto en la Ley Orgánica del Presupuesto como en su reglamento se contienen disposiciones acerca de los requisitos de licitud de las erogaciones señalándose en el artículo 33 de la primera que "ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que acuse el saldo suficiente para cubrirlo", añadiéndose además que "para que una erogación - sea lícita deberá ejecutarse estrictamente al texto de la partida que reciba - el cargo", en cambio dentro de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público no encontramos ninguna disposición similar que en forma directa aluda a la licitud de las erogaciones estableciéndose únicamente en su artículo - 25 su límite máximo, al mismo tiempo que prescribe los casos en que el Ejecutivo podrá autorizar los Traspasos de partidas, lo que constituye un desvirtuamiento del principio de especificación de gastos, dejando puerta abierta a la realización de erogaciones caprichosas.

El fundamento legal del principio de especialidad o especificación de gasto lo encontramos en la fracción IV del artículo 74 constitucional y en tanto se expida el reglamento de la nueva ley de presupuesto, contabilidad y gasto público de conformidad con su artículo tercero transitorio las partidas que - en la anterior ley orgánica del presupuesto son llamadas de "Ampliación Automática (artículo 34 registro L.O.P.F. artículo 9) de erogaciones extraordinarias (registro L.O.P.F. artículo 23); de "Imprevistos" (registro L.O.P.F. artículo - 25); y de suma alzada" (L.O.P.F. artículo 40 y registro L.O.P.F. artículos 19- y 22) constituyen también una excepción al principio de especialidad o especificación de gastos.

LOS PAGOS.- "El pago como acto culminante del proceso de ejecución del presupuesto de egresos, no consiste únicamente en la entrega material del dinero, sino que también constituye una operación Jurídica realizada por la tesorería de la federación al efectuar no únicamente la ejecución de órdenes de pago sino también el control en cuanto a la irregularidad jurídica de las mismas."

(24).- De la Garza Sergio, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México 1976 página 182.

La Ley Orgánica de la tesorería de la federación encarga a esta en su artículo 2o. fracción V hacer los pagos autorizados con cargo al presupuesto de egresos de la federación. De conformidad con lo dispuesto en el capítulo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público denominado "Gasto Público Federal" en el que se regula forma en que deberá disponerse de los fondos y pagos aprobados en el presupuesto, corresponde a la tesorería de la federación efectuar los cobros y pagos correspondientes a las dependencias del ejecutivo, dejando tanto a los poderes Legislativos y Judicial como a los organismos descentralizados en plena libertad de efectuar estas funciones en forma autónoma.

CAPITULO IV

CONTROL DEL PRESUPUESTO

FINALIDADES Y FORMAS DE CONTROL.- Explica el maestro Fraga en su libro de Derecho Administrativo que "para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración Pública no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos, y a las autorizaciones del presupuesto de egresos, sino que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar irregularidades que pretenden cometer y reprimir las que se hayan cometido."

(25).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo 12o. Editorial Porrúa México 1968 N. 138.

Por su parte el Profesor Argentino Giuliani Fonrouge acerca de la ejecución del presupuesto nos dice que desde luego tiene "una finalidad Técnico-Legal, vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los Fondos Públicos; pero además se persigue un objeto más amplio de tipo político del cual es la apreciación de la orientación general del gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad, desarrollada a los planes de acción económico-social, esto explica que la doctrina establezca una distinción conceptual entre el aspecto puramente -- contable y el aspecto directivo que están implicando en el control del presupuesto" desde el punto de vista teórico, es posible apreciar la función controladora desde diversos puntos de vista y clasificarla de éste modo:

- 1.- Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables.

- 2.- En cuanto a los hechos realizados, en control de recursos y control de erogaciones.
- 3.- Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit que tiene lugar antes o durante la ejecución propiamente dicha y control definitivo o posterior o post-audit.
- 4.- Según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control Administrativo, Jurisdiccional y Político. Por supuesto que en la práctica ta les aspectos se combinan, manifestándose en varias modalidades pero la clasificación que ofrece mayor interés y se tiene en cuenta generalmente, es la última, esta es relacionada con los organismos actuantes.

(26).- Giuliani Fonrouge.- Derecho Financiero, de Palma BS. AS. 1962 y --- 1969 N. 138.

SISTEMAS DE CONTROL.- Los sistemas de control del presupuesto en los distintos Países son: Sistema Legislativo o de tipo Inglés y el Jurisdiccional o de tipo francés.

En principio dentro del sistema Legislativo el control es realizado por -- el parlamento, aunque debido a la complejidad de la tarea, prácticamente haya -- confiado la misma a otros organismos que dependen directamente de él, en cambio el sistema de tipo Jurisdiccional o Francés se lleva a cabo por un tribunal independiente de gran prestigio (Cámara de Cuentas) con funciones de carácter Jurisdiccional, existiendo no obstante, un control interno de los órganos administrativos y otro final realizado por el parlamento.

El control del presupuesto tiene dos aspectos: El Control Administrativo y el Control Parlamentario. El control administrativo a su vez se divide en - control interno a cargo del órgano contable del Ministerio o Secretaría de Hacienda o de Finanzas, y control externo al cuidado de un órgano especializado de la administración pública con autonomía funcional, denominado generalmente Contraloría o Tribunal de cuentas según el sistema que se siga.

(27).- De la Garza Sergio.- Derecho Financiero Mexicano Editorial Porrúa 1976 páginas 191 y 192.

CONTROL ADMINISTRATIVO EXTERNO.- En México el control administrativo externo según la Ley de Secretarías de Estados de 25 de diciembre de 1917 correspondía al Departamento de Contraloría de la Federación con atribuciones - para llevar la contabilidad de la Nación, efectuar la glosa de toda clase de cuentas, llevar relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda al intervenir en todo lo relacionado con la Deuda Pública, misma que ejerció hasta 1931 fecha en la cual desapareció con motivo de la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de dicho año y en virtud de la cual la Secretaría de Hacienda absorbió las funciones del desaparecido departamento, distribuyéndose estas entre las diversas dependencias de la Secretaría principalmente en la Contaduría de la Federación, quedando únicamente el control administrativo interno a cargo de ésta última quien realiza funciones meramente contables, a diferencia de la función fiscalizadora que anteriormente ejercitara en forma autónoma el Departamento de Contraloría de la Federación.

El 19 de enero de 1918 se prolongó la primera Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y en 1926 se expidió una segunda con su respectivo reglamento; afirmándose dentro de la exposición de motivos de la -

segunda que:

Entre las entidades colectivas, el Estado por su importancia principalísima, es el que ha desarrollado con más amplitud un sistema controlador de su actividad económica, como lógica consecuencia de la necesidad de su propia limitación que se ha impuesto en toda clase de funciones públicas, puede por lo tanto, afirmarse que desde el momento en que el Estado puso en práctica un sistema que le permitió estimar los ingresos provenientes de las diversas fuentes ordinarias y extraordinarias durante un periodo de tiempo determinado, calcular los gastos que debería efectuar al mismo tiempo para hacer frente a los diversos servicios públicos.

Esta fiscalización a posteriori ejercida por los parlamentos o por los tribunales de cuentas como órganos delegados de aquellos, resuelto del todo ineficaz lo mismo para los propósitos técnicos de la contabilidad, como para los de carácter político que se traduce en responsabilidades de los manejadores de fondos.

La experiencia ha puesto de relieve la necesidad urgente de que el Estado a semejanza de las grandes organizaciones privadas conozca día por día si fuera posible el momento de sus cuentas de ingresos y egresos para ir regulando los últimos en porción a los primeros o en casos eventuales, acudir con la debida oportunidad a la provisión de fondos por medios extraordinarios y a la ampliación correspondientes de los créditos votados... Estas necesidades han hecho nacer todo un sistema de fiscalización o sea la inspección que ejercen los organismos contraladores del Estado sobre actos ejecutados por manejadores de fondos; la rendición periódica de cuenta el informe de oportuna glosa de aque-

llas y por último de intervención previa en materia de egresos para evitar que estos se hagan con violación de las disposiciones contenidas en el presupuesto o en Leyes especiales.

El único País que no tiene ni Contraloría de la Federación ni Tribunal de Cuentas es México y el Estado Americano, ahora bien, las funciones que correspondan al citado Departamento de Contraloría, conforme al artículo 10. de su Ley Orgánica del 10. de febrero de 1926.

- 1.- La fiscalización de los fondos y bienes de la Nación y todos aquellos que estan bajo la guarda del gobierno federal.
- 2.- La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados, y agentes que manejan fondos y bienes de la Nación o Administrados por el Gobierno Federal.
- 3.- La Contabilidad de la Hacienda Pública Federal.
- 4.- El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.
- 5.- La fiscalización en materia de Deuda Pública.
- 6.- Y el registro de funcionarios y empleados de la Federación.

CONTROL ADMINISTRATIVO INTERNO.- En cuanto al control administrativo interno del presupuesto, de acuerdo a las recientes reformas administrativas aún en proceso de implantación se han efectuado importantes cambios y así, que en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que vino a abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 se concentran en una sola Secretaría de Programación y Presupuesto y todas las facultades que tienden a alcanzar las metas señaladas en la Ley para llevar a cabo la correcta aplicación

de la misma y en especial las otorgadas anteriormente a la Secretaría de Presupuesto como de Gasto Público y así tenemos que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, art. 32.

- IV.- Formular el programa del gasto público federal y el del proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal de acuerdo con las Leyes respectivas.
- VIII.- Cuidar, que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda ahora --- bien, todas estas funciones incluyendo la de proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal correspondía de acuerdo a lo establecido por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 6o. a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual sigue conservando entre otras facultades unicamente esta última.

Contaduría de la Federación que se rige por su Ley Orgánica y que anteriormente era una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasa en virtud de que la Secretaría de Programación y Presupuesto a formar parte de la estructura orgánica de la multicitada Secretaría de Programación y Presupuesto. Señalándose dentro del punto de vista del manual arriba mencionado las si -

guientes funciones a cargo de la Contaduría de la Federación.

"Glosar las cuentas, llevar la contabilidad de la federación y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda en relación con la cuenta pública anual de la Federación correspondiente a 1980 y años anteriores" depurar los activos y pasivos que se encuentren registrados en el Balance de Hacienda Pública.

Fincar las responsabilidades a favor del Erario Federal cuando proceda.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- El estado ha rebasado en la actualidad las funciones tradicionales de Gendarme y de proveer solo un mínimo de servicios de tipo social a sus ciudadanos, para pasar a constituirse en un participante activo de la economía el impulsor del desarrollo económico de la Nación.

SEGUNDA.- El presupuesto por programas y con dicha orientación, al estar estructurado sobre metas concretas tiende a tener su origen en la ciencia de la administración la cual se subdivide en las fases de planeación y organización, de las instituciones y en la de integración, ejecución y control de los resultados, de ahí que los objetivos no se pueden aislar de todo el concepto administrativo, ya que al formar parte medular de la planeación requieren forzosamente tenerlos presentes en todas las etapas operativas y deberán ser la norma de evaluación de los órganos de control y vigilancia de la Administración Pública.

TERCERA.- Ahora bien dado que hasta la fecha la Contaduría Mayor de Hacienda solo se encarga de efectuar una confronta contable entre lo autorizado y lo ejercido sin que las modificaciones de diversos artículos de la Ley Orgánica de la citada Contaduría hubiesen incluido dentro de sus funciones de supervisión de los objetos, consideramos que el presupuesto por programas no se encuentra debidamente regulado dentro de la esfera legal aunque la importancia de estos objetivos radica en conocer si se realizaron o no. Por lo que a fin de proceso presupuestario conduzca a la formulación de programas, a la integración de ellos, a la evaluación de sus propiedades a su expresión presupuesta -

ria, a su aprobación por los poderes Públicos, a su ejecución y a su fiscalización posterior, necesariamente deberá señalarse dentro del texto legal que el Control Jurídico a posteriori, del presupuesto realizado por la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, deberá centrar su atención no solamente en que se haya respetado el equilibrio, entre los ingresos y los egresos, sino que también deberá revisar que se haya llevado a cabo el cumplimiento apropiado de los programas en lo que al principio del ejercicio no hubieran distribuido los fondos, y pueda llegar a conocerse en su caso las causas que originaron su incumplimiento para poder hacer estimaciones sobre la cantidad de servicios, que deberán prestarse en el próximo ejercicio presupuestario.

CUARTA.- En concordancia con lo anterior y a fin de fortalecer el presupuesto con orientación programática en la evaluación correcta de las unidades encargadas del ejercicio del gasto público. Consideramos debe unirse dentro de la iniciativa del presupuesto de egresos, que el Ejecutivo presenta ante la Cámara de Diputados en el Ejercicio Fiscal correspondiente, el análisis detallado de las metas alcanzadas y de las causas que motivaron el no feliz éxito en todos los programas del ejercicio fiscal anterior. Evitando con ello que los objetivos se queden solamente en su descripción al presentar el presupuesto pero no en sus resultados, lo que implicaría la no terminación jurídica de la etapa de control.

QUINTA.- De establecer el control administrativo externo de la Hacienda Pública a cargo de un organismo autónomo e independiente denominado Contraloría de la Federación, podría establecerse una cooperación de carácter técnico entre este organismo y la Cámara de Diputados, en virtud de la cual la Contra-

toría le comunicase a esta última los actos por ella observados durante la ejecución del presupuesto que fueren contrarios o violen disposiciones legales o reglamentarias, ejercitándose de esta forma un efectivo control en la ejecución del presupuesto.

SEXTA.- El Gobierno Mexicano tratando de manejar sus recursos en una forma más pasional y eficiente, ha emprendido la difícil labor que representa el implantar un sistema de presupuesto por programas. Un presupuesto por programas además de ser una clasificación de los gastos en un método para enlazar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos finales y reales con objetivos seleccionados. Lo que posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

SEPTIMA.- La técnica del presupuesto por programas se ha desarrollado para subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales. El presupuesto tradicional da la ilusión de precisión y control administrativo, pero son los hechos tan confusos que frustran los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del estado, el presupuesto por programas muestra el significado de la actividad estatal clasificando por separado, enlazando, las cosas comparadas y las cosas hechas o cumplidas, aspectos que según los especialistas queda incubierta en la clasificación tradicional por objeto. Siendo el principal objetivo de un presupuesto por actividad al mostrar lo que el Gobierno hace. Sin entrar sus intereses como el presupuesto tradicional en lo que el Gobierno compra para hacer las cosas.

OCTAVA.- Paralelamente al establecimiento de la Contraloría de la Federación debe encaminarse esfuerzos hacia la creación de sistemas eficientes de Administración Financiera, perfectamente adheridos en el mecanismo planificador y presupuestario, de manera tal que pueda comprenderse al presupuesto como un Instrumento de Planificación, y a la Administración Financiera como un mecanismo de ejecución y control de los programas y presupuestos.

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

- CAMARGO PEDRO PABLO, "El Control Fiscal en los Estados Americanos y México" (1969).
- FLORES ZAVALA ERNESTO, "Finanzas Públicas Mexicanas", Vol. I Porrúa 1959.
- GONZALEZ GARCIA EUSEBIO, "Introducción al Derecho Presupuestario" Editorial Derecho Financiero Madrid, 1973.
- DE LA GARZA SERGIO, "Derecho Financiero México" Editorial Porrúa 1976.
- FRAGA GABINO, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa México 1968.
- GIULIANI FOROUGE, "Carlos M. Palma BS. AS." Derecho Financiero 1962 y 1969.
- GRIZZIOTI BENVENUTO, "Principio de la Ciencia de las Finanzas" BS. AS. 1959.
- MANCERA ORTIZ RAFAEL, "El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional" shcp. México 1956.
- SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo Mexicano" Editorial Porrúa México 1967.
- TENA RAMIREZ FELIPE, "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa México 1967.
- MORENO PADILLA JAVIER, "Los Objetivos del Presupuesto con Orientación" Programática R.T.F.F. 7o. No. Ext.

WALTER STEIS ALAN, "Administración y Presupuestos Públicos" Editorial Diana México 1976.

"LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION".

"LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO."

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

"LEY ORGANICA DE LA CONTADUPIA MAYOR DE HACIENDA".

"LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO".

"LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO".

"LEY DEL PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL".

"LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA".

"LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO".

"LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1977/1978, 1979-1980"

"MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y SU REGLAMENTO".

"MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO"
(SHCP) 1975.

"MEMORIAS DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO"
(SHCP) 1976.