

Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE DERECHO

“El Presupuesto en el Estado Moderno”

TESIS

que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta

EFREN POLA CRUZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México, D. F.

1965



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 esta 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.

*A la memoria de mi querido padre el Sr. COSME POLA
quien con su probo ejemplo, me enseñó la rectitud y la honradez.*

*Para él, mi eterna gratitud con
la promesa de luchar por Chiapas y
por México.*

*A mi madre, Sra. Lucina C. Vda. de Pola,
con el más profundo cariño y respeto.*

*A mi esposa Sra. Guadalupe C. de Pola, en
agradecimiento por su perseverancia y
comprensión.*

A mis hijos:

Cecilia de Lourdes,

Oscar,

Patricia,

Enrique y

Jorge,

con mi profundo cariño.

A mis hermanos, con todo cariño.

A mi tío el Sr. Prof. Cosme Mario Pola A., con mi profundo agradecimiento, que con su apoyo moral y material, contribuyó enormemente al feliz término de mi preparación profesional.

Al Sr. Lic. Roberto O. López Ochoa, como un testimonio a su sincero afecto y sus desinteresados consejos, que influyeron en gran parte para concluir mis estudios profesionales.

*Al ilustre maestro Dr. en Derecho AN-
DRES SERRA ROJAS, Se-
nador al Congreso de la Unión y catedrático
de la Facultad de Derecho de la Uni-
versidad Nacional Autónoma de México,
como un testimonio de admiración y respeto.*

*Al Lic. Alfonso Nava Negrete y Lic.
Miguel Acosta Romero, distinguidos ca-
tedráticos de la Facultad de Derecho,
quienes contribuyeron en la dirección y revi-
sión de mi tesis profesional.*

*A mis amigos Licenciados Javier Santia-
go Pineda, Jaime Castellanos, Pedro
Bautista, Héctor y Virgilio Aguirre Cos-
tilla, Alfredo Ríos Camarena, Edsel Ja-
no Montero y Manuel Alier Román.*

PROLOGO

Este modesto estudio representa para mí la materialización de una idea acariciada durante varios años y que alguna vez temí verla naufragar en la intranquilidad e incertidumbre. Mas después de muchas vicisitudes, pude cristalizar mis esfuerzos en estas páginas.

Al presente estudio lo he denominado "EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO", y no es de ningún modo una solución que abarque todas las actividades económicas nacionales, sino tan sólo el propósito de resaltar la importancia de la planificación en el Estado Moderno y en lo especial, limitada a la Administración Pública, dentro de nuestro régimen constitucional.

Pretendo en esta Tesis, elaborada después de consultar varias obras que contienen el pensamiento y la experiencia acumulados de innumerables autores dedicados a la investigación científica de la materia, señalar los cambios que se han operado a través del tiempo en el Presupuesto de Egresos y que en su evolución va imponiendo en nuestro país desde ahora, la necesidad de introducirle reformas. Con este propósito, proponemos la reestructuración de nuestra legislación en materia hacendaria, para coordinar la planificación en las actividades de la Administración Pública y desaparezcan las improvisaciones. Por otra parte, cada régimen presidencial establece su propia planificación y en esta variedad se contemplan con diversos puntos de vista los problemas que se pretenden resolver con el Presupuesto de Egresos. Por este motivo, proponemos que se haga una planificación concienzuda a largo plazo y permanente si fuera posible, de manera que sea continuada por los sucesivos regímenes presidenciales, con los cambios que vayan introduciendo las necesidades económicas y sociales del país.

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO

- 1).—Antecedentes Históricos del Presupuesto.
- 2).—Su concepto Clásico.
- 3).—Diferentes Clases de Presupuesto:
 - a).—Por su Financiamiento.
 - b).—Por el Tipo de Gobierno.
 - c).—Por la Entidad Gubernamental que lo prepara.
 - d).—Por su Efecto Económico.

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO

- 1).—Su concepto en el Estado Moderno.
- 2).—Su Naturaleza Jurídica.
- 3).—La Planificación como base del Presupuesto en el Estado Moderno.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MEXICANO

- 1).—Antecedentes.
- 2).—Su Desarrollo.
- 3).—Preparación del Presupuesto de Egresos.
- 4).—El Acuerdo de 29 de junio de 1959 como base de la Planificación en México.
- 5).—Comentario a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

CONCLUSIONES.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO

- 1).—Antecedentes Históricos del Presupuesto.
- 2).—Su concepto Clásico.
- 3).—Diferentes Clases de Presupuesto:
 - a).—Por su Financiamiento.
 - b).—Por el Tipo de Gobierno.
 - c).—Por la Entidad Gubernamental que lo Prepara.
 - d).—Por su Efecto Económico.

GENERALIDADES SOBRE EL PRESUPUESTO

1).—ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO

El hombre primitivo sintió, en toda su magnitud, la imperiosa necesidad de convivir con los demás seres de su misma especie, puesto que era la mejor manera de subsistir ante la serie de peligros que la propia naturaleza le presentó en su lucha constante para procurarse alimentos, buscar abrigo y progresar libremente; lo acosaron constantemente las espectaculares tormentas, las grandes inundaciones, los desastrosos terremotos y las fieras de todas clases que también luchaban por su existencia.

Estas fueron, en síntesis, las razones por las cuales el hombre se organiza primero en clanes, luego en tribus y, posteriormente en pueblos. El primer tipo de organización le reporta ya la gran ventaja de la ayuda mutua y dedica, parte de su tiempo a la caza y la pesca; con la integración de la tribu, se inicia el pastoreo y, los grupos humanos condicionados a las necesidades de sus rebaños, se vuelven nómadas o errantes y se alimentan de carne y frutos; luego, a medida que el hombre comienza a utilizar las tierras para la siembra de cereales, que requieren, tiempo y cuidado para su crecimiento, desarrollo y producción, abandona el nomadismo. se convierte en agricultor y su vida se transforma en sedentaria.

Cuando los grupos humanos alcanzan un grado más avanzado de civilización, las ocupaciones individuales se multiplican y, para organizarlas y hacerlas más renditivas, eligen de entre ellos, al hombre más experimentado y con más conocimientos y así se hace el jefe que recibe el nombre de Patriarca, al que todos respetan y obedecen; su papel llega a ser tan importante que, al mismo tiempo que lleva las riendas del gobierno, es el jefe de la religión que profesa su pueblo.

Más tarde, con el crecimiento de los centros de población, se constituyeron las naciones o Estados, cuyos dirigentes tuvieron la preocupación constante de allegarse los medios económicos necesario para sostener y desarrollar sus instituciones. Este problema, referente a la necesidad de ingresos, fué motivo de estudios espe-

ciales en todos los pueblos, mucho antes de la Edad Media y al surgimiento de las teorías políticas que vendrían a transformar la organización gubernamental de esos pueblos, en monarquías absolutistas.

Sin embargo, fué precisamente en la Edad Media, con el advenimiento de las monarquías, cuando este fenómeno económico adquirió mayor importancia ya que las monarquías, dueñas de todo cuanto existía bajo sus dominios, sufragaron con el patrimonio real, los gastos para el sostenimiento de la Corona, en todos sus aspectos.

Durante gran parte de esta etapa, los gastos de las monarquías fueron cubiertos en forma normal; pero la opresión que ejercían los monarcas, la nobleza y el clero, sobre sus súbditos produjo el descontento de éstos y, a su vez, originó las ideas revolucionarias tendientes a transformar los regímenes imperantes, ideas que se difundieron rápidamente con la invención de la imprenta. Esta situación obligó a las monarquías a que aumentaran sus gastos en forma notable con el fin de detener el avance de las ideas progresistas y así el pueblo fue gravado aún más con los impuestos, que eran aportados en forma de servicios, regalías, tasas, ayudas, etc., haciendo precaria la situación de este, que no tenía ninguna intervención en el manejo del caudal público, ya que no toda la estructura financiera de las monarquías dependía del Poder Soberano.

No obstante lo anterior el desarrollo de la civilización no pudo ser detenido y las ideas surgidas para transformar los regímenes imperantes, fueron creando en la conciencia de los pueblos los principios de libertad e igualdad para acabar con la división de clases que hacía que el clero y la nobleza gozaran de grandes privilegios, que eran a cargo del Estado Llano, los que estaban amparados por la omnipotencia del Rey que consideraba haber recibido la Corona y el Poder de Dios y que a él únicamente debía darle cuenta de su administración, propiciando la inequidad más intolerable en materia de impuestos (1).

Esas condiciones de pobreza y la desigualdad social en que se encontraban los pueblos del Viejo Continente, fueron las que impulsaron al pueblo francés a gestar el movimiento social que se conoce con el nombre de "Revolución Francesa". Sobre el particular el Lic. Macedonio Navas nos dice: "El 14 de julio de 1789, marca el principio de una gran Revolución Política en la forma, pero de grandes consecuencias para Francia y para el mundo, pero

(1) ALBERTO MALET Y J. ISAAC.—Historia Universal. Tomo V. Epoca Contemporánea.—México.—Págs. 1 y 3.

dió margen a nuevas y más justos ideales de libertad y de igualdad. El Poder absoluto de los Reyes, negaba toda clase de libertades políticas y sociales. Con la Revolución Francesa, comienza el final del despotismo monárquico. En aquella época, la división de clases era muy marcada, los privilegios son para la nobleza y para el clero, el resto, que formaba el pueblo, sufría por esas diferencias, padecía hambre y carecía de libertad de trabajo, estaban, en una palabra, hundido en la miseria. La Revolución Francesa, tenía sus fines, conquistar la igualdad y la libertad, para el desarrollo del comercio y la industria" (2).

La Revolución Francesa ha servido de modelo a todo mundo para la transformación política y social de los pueblos, entre ellos se encuentra el nuestro; una vez concluida con base en los postulados contenidos en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, otorgó derechos sobre las finanzas a la naciente ciudadanía, tales como el determinar, comprobar la necesidad y empleo de los impuestos, derechos y obligaciones, teniendo en esa época su origen el Presupuesto como un documento previsor de los ingresos, que fue elaborado y aplicado en forma imperfecta.

Al transcurrir el tiempo y con el desarrollo del mercantilismo, surgieron las doctrinas económicas que pretendían acabar con el intervencionismo de Estado que limitaba la libertad de producción, haciendo nacer la idea de lograr que el régimen impositivo fuera más equitativo, por lo que hubo necesidad de que evolucionaran los conceptos de la economía que hasta esa Epoca eran conocidos; así es como en Inglaterra es en donde primeramente se realizan estudios sobre las ciencias económicas, por tratadistas famosos, tales como John Locke, David Hume y Adam Smith, influyeron notablemente para que después del Imperio Napoleónico los gobiernos recurrieron al pueblo para calcular las entradas y salidas del Tesoro y buscar un equilibrio entre dichos factores. Podemos decir que a partir de esta Epoca se plasmó en la mayoría de las Constituciones de los pueblos, el principio de que los gastos que el Estado efectuara para su sostenimiento y desarrollo debían plasmarse e incluirse en un documento, que sería sometido y sancionado por la representación popular; desde entonces el Presupuesto de Egresos emana de la Ley Fundamental de los Estados.

Confirmamos lo anterior con lo expuesto por A. E. Buck (3).

(2) NAVAS, MACEDONIO.—Historia Universal.—Trigésimatercera Edición. Editorial Herrero, S. A., México, 1964.—Pág. 193.

(3) Citado por PEDRO MUÑOZ AMATO.—Introducción a la Administración Pública.—Fondo de Cultura Económica, Edición, 1963, México.—Pág. 142.

en su tratado "El Presupuesto en los Gobiernos de Hoy", cuando sostiene que la institución del presupuesto se originó en Inglaterra hace más de siete siglos, habiéndose desarrollado desde entonces con la evolución del gobierno parlamentario, desenvolviéndose su proceso a través de tres etapas: "1) aprobación parlamentaria de los impuestos y de otras fuentes de recursos; 2) aprobación parlamentaria de los gastos por medio de las asignaciones; y 3) discusión anual por el Parlamento de los ingresos y gastos del gobierno establecidos en forma de un plan financiero".

Más tarde y con el surgimiento del Estado Moderno, los economistas descubrieron que la estructura financiera de un país descansa y se explica en sus Presupuestos, tanto de Ingresos como de Egresos, siendo materia de estudio por parte de los especialistas de cada país, importantísimos aspectos, que son básicos en el desenvolvimiento y progresos de los mismos.

Ahora pasamos a exponer los conceptos que de el Presupuesto han emitido diferentes tratadistas en la materia, los que se pueden considerar dentro de la doctrina Clásica y posteriormente, las ideas y conceptos que sobre el mismo tema sostienen algunos especialistas en administración.

2).—SU CONCEPTO CLASICO.

Dice la Doctrina Clásica que todo Estado para poder ordenarse económicamente, así como para disponer y usar convenientemente sus recursos, debe de antemano saber su capacidad económica con que cuenta, para así poder prever sus gastos y, en estas condiciones, establecer un equilibrio entre ambos factores, mismos que redundarán en beneficio, tanto de su Administración Pública, como de sus Finanzas.

Sobre ese particular el juriconsulto argentino RAFAEL BIELSA (4) nos dice: "El Presupuesto es un cálculo legal de ingresos y gastos públicos autorizados, para ser realizados en un período administrativo financiero al que se puede denominar año financiero"; asimismo, este autor define al Presupuesto como un "instrumento de administración pública dentro de un régimen legal determinado"; además, de los anteriores conceptos BIELSA (5) hace el análisis siguiente: En primer lugar señala que el Presupuesto es un cálculo, porque establece previamente un equilibrio entre ingresos

(4) BIELSA, RAFAEL.—Derecho Administrativo.—Tomo II.—Buenos Aires, 1955.—Pág. 444.

(5) Obra Citada.—Pág. 446.

y gastos; es legal, porque requiere ser discutido por el Poder Legislativo bajo la forma de Ley en un período administrativo financiero, porque el Presupuesto es el mecanismo que incorpora a la vida administrativa, todos los acontecimientos financieros, tales como las entradas y salidas de fondos públicos, créditos y deudas públicas, etc., siendo en este procedimiento en que recibe el nombre de contabilidad presupuestaria, en el que se basa el ejercicio o año financiero y, por último, indica que es una autorización porque en virtud de la Ley General del Presupuesto y otras que lo integran, puede el poder administrador gastar o invertir lo recaudado.

Por lo expuesto se infiere que para Rafael Bielsa, el Presupuesto es una Ley Financiera y Administrativa que debe contener disposiciones de dos clases:

1a.—Las que fijan recursos, especialmente las contribuciones fiscales que forman la renta pública.

2a.—Las que autorizan gastos públicos.

En virtud de lo anterior, cualquiera otra disposición relativa a la administración financiera, no debe ser materia de la Ley del Presupuesto, sino de Ley General u Orgánica, o bien, de una Ley Especial.

Para el juriconsulto español CARLOS GARCIA OVIEDO el Presupuesto es "un acto de previsión, de cálculo, en donde se expresan los fines económicos del Estado y los medios materiales para realizarlos en el marco de un determinado tiempo, ordinariamente de un año "(6).

Desde un punto de vista económico, García Oviedo agrega que debe buscarse un acomodamiento entre los ingresos del Estado y sus gastos, debiéndose ajustar éstos a aquéllos y cuando esto se logra, se dice que existe un Presupuesto nivelado, ya que de lo contrario, en caso de que los gastos sean mayores, habrá un déficit y, en caso de haber más ingresos existirá un superavit, pudiéndose contemplar estos fenómenos cuando el ejercicio ha terminado ya que entonces se estará en condiciones de ver cuánto se ha obtenido y gastado. Partiendo de estos conceptos el citado autor sostiene que hay dos clases de Presupuestos, Ordinario y Extraordinario.

El Presupuesto Ordinario es aquel que se formula con las contribuciones normales del Estado, satisfaciéndose con los recursos o ingresos también ordinarios.

(6) GARCIA OVIEDO, CARLOS.—Derecho Administrativo.—Tercera Edición, 1951, Madrid.—Pág. 958.

El Presupuesto Extraordinario es aquel que tiene por objeto satisfacer necesidades circunstanciales, nutriéndose con recursos especiales.

Por otra parte sostiene que son ingresos ordinarios, aquellos que se repiten periódicamente en cada ejercicio y extraordinarios, los que aparecen una sola vez, se repiten de un modo irregular y su cuantía es variable y son generalmente difíciles de prever.

El jurisconsulto mexicano Dr. Gabino Fraga dice que "una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión.—De la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos; el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más vasta de las empresas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones".(7). Además dice que los funcionarios titulares de la Administración de un Estado deben intervenir los fondos públicos, con base en un programa determinado, para así satisfacer eficazmente los servicios que tienen encomendados y cubrir consecuentemente las necesidades de la colectividad.

A lo anterior es aplicable lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 126, que en su parte conducente dice: "...no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior..." (8); y el maestro GABINO FRAGA, manifiesta sobre el particular: "el Presupuesto de Egresos constituye la base legal indispensable para hacer los gastos públicos" (9); deduciéndose que el programa que debe servir de base para que la administración pública del Estado pueda satisfacer sus servicios y necesidades colectivas, es el Presupuesto.

Sigue diciendo el mismo autor que el Presupuesto tiene invariablemente las siguientes reglas fundamentales:

UNIVERSALIDAD.—Que consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados y que no podrá hacerse ningún gasto que no esté previsto.

UNIDAD.—Nos indica, que debe haber un sólo Presupuesto y no varios, para que así haya una mayor exactitud en la apreciación de las obligaciones del Poder Público, que traerá como consecuencia una garantía en su cumplimiento.

(7) FRAGA, GABINO.—Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1958.—Págs. 370 y 371.

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 126.

(9) Obra Citada.—Pág. 371.

ESPECIALIDAD.—Las autorizaciones presupuestales no deben darse en partidas globales, sino detallándose el monto del crédito autorizado, con el fin de establecer un orden en la Administración de los fondos públicos y que el Poder Legislativo pueda controlar las erogaciones.

ANUALIDAD.—La autorización del Presupuesto que hace el Poder Legislativo, tiene vigencia por un año porque las prevenciones que el mismo contenga, deben de referirse a las necesidades por satisfacer en ese mismo período (10).

Finalmente el autor concluye:

a).—El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos.

b).—El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

c).—El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d).—A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (11).

El catedrático de la Facultad de Derecho de París, HENRY LAUFENBURGER, define al Presupuesto como: "Un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un período determinado, sancionado por el Poder Legislativo o, cuando se trata de una dictadura, por el Poder Ejecutivo" (12).

El mismo autor continúa diciendo que, cuando el Poder Legislativo aprueba el Presupuesto, está dando la autorización para que el aparato estatal comience a trabajar, señalándole los límites dentro del cuadro de los créditos que se haya acordado.

El aspecto político del Presupuesto, lo notamos claramente en el supuesto caso de que el Poder Legislativo no sancionara al Presupuesto, de inmediato provocaría una paralización de la vida económica y social de un país, que forzosamente lo llevaría al desastre.

Una vez expuestas las ideas que sobre el Presupuesto sostienen algunos tratadistas, se puede ver claramente que todos hacen resaltar en sus conceptos, ideas bastante afines, lo que nos

(10) FRAGA GABINO.—Obra citada, Págs. 374, 375 y 376.

(11) FRAGA GABINO.—Obra citada.—Pág. 378.

(12) LAUFENBURGER HENRY.—Finanzas Comprobadas.—Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.—Pág. 17.

indica que la Doctrina Clásica está de acuerdo en considerar que uno de los más importantes actos que realiza la administración pública de un país, es la de prever los ingresos que obtendrá, para que así esté en condiciones de realizar la multitud de actividades que tiene toda colectividad organizada, en forma de Estado.

Así se ha visto que los tratadistas cuyas ideas sobre el presupuesto que acabamos de señalar, sostienen que el Presupuesto es un cálculo, un acto de previsión, una estimación que se hace de los ingresos con que se contará para el funcionamiento de la actividad que el Estado debe realizar por lo que en principio, es motivo de capital preocupación que tengan perfectamente planeado su sistema tributario, ya que los impuestos que se obtengan serán el alimento con que se nutra el Presupuesto, que debe corresponder íntegramente a las necesidades de los egresos, de acuerdo con las ideas de los citados tratadistas.

3).—DIFERENTES CLASES DE PRESUPUESTOS.

La doctrina hace una clasificación del Presupuesto, y para lograrlo ha hecho estudios respecto a ciertas características distintivas que tiene; con base en ellas, B. REICHSKEMAN, (13) propone la clasificación que a continuación detallamos, tomando principalmente en cuenta la forma en que es financiado el Presupuesto, la entidad gubernamental que lo prepara y los efectos económicos que produce, siendo dicha clasificación la siguiente:

a).—POR SU FINANCIAMIENTO:

- Presupuesto Ordinario.
- Presupuesto Extraordinario.
- Presupuesto de Calamidades.

b).—POR EL TIPO DE GOBIERNO.

- Presupuesto Federal.
- Presupuesto Estatal (Local).
- Presupuesto Municipal.

c).—POR -LA -ENTIDAD -GUBERNAMENTAL -QUE LO PREPARA:

- Presupuesto Ejecutivo.
- Presupuesto Legislativo.
- Presupuesto Departamental.

d).—POR SU EFECTO ECONOMICO:

- Presupuesto Ordinario.

(13) B. REICHSKEMAN.—Apuntes de Finanzas Públicas.—Editado por el Instituto Politécnico Nacional, México, 1958.—Págs. 17-A y 18-A.

Presupuesto de Capital.
Presupuesto de Emergencia.
Presupuesto de Empleo Pleno.
Presupuesto Cíclico.
Presupuesto de Estabilización.

a).—Clasificación del Presupuesto por su Financiamiento.—

El Presupuesto Ordinario es aquel que contiene los egresos ordinarios que se presentan cada año, como por ejemplo los gastos para el sostenimiento de los poderes administrativos, el costo de los servicios públicos, etc.; es decir, en este tipo de presupuesto se incluyen todos aquellos gastos que se presentan periódicamente y que naturalmente se cubren con los ingresos también normales o periódicos; por lo que los egresos deben estar supeditados a los ingresos, lográndose esto cuando el Poder Público se fija un programa de Acción a seguir, calculando el volumen de su Presupuesto de Egresos a fin de estudiar la forma de financiarlo, para lo cual procede en primer término, a cubrir sus egresos de conformidad con sus ingresos normales u ordinarios. Cuando dichos ingresos no alcanzan a cubrir todas las necesidades planteadas en el Presupuesto, recurre al procedimiento financiero extraordinario.

El Presupuesto Extraordinario contendrá todos los egresos del Estado que se le presenten irregularmente, mismos que por lo general son financiados con los fondos provenientes de los empréstitos que le otorgan otros países; por tal motivo este tipo de presupuesto soporta doble carga, es decir, los intereses y la amortización del capital (14).

Desde el punto de vista de la rentabilidad, el Presupuesto Extraordinario nos indica que los egresos que son financiados con cargo a los fondos provenientes de los préstamos, deberán ser previstos tomando en cuenta los ingresos necesarios para cubrir tanto los réditos como el capital principal, siendo substituido este concepto por el de productividad, cuando el Estado invierte los préstamos en construir y mejorar carreteras, vías férreas, puertos, fábricas que explotan sus recursos naturales, etc., obras que permitirán que su comercio interior se intensifique y con ello aumente su riqueza; consecuentemente sus ingresos, tanto directos como indirectos, también aumentarán. Estos son los razonamientos y argumentos que sirven de base a algunos tratadistas para afirmar que desde el punto de vista del principio de productividad los egresos cuyos efectos son inmediatos y desaparecen con el consumo, deben ser

(14) LAUFENBURGER HENRY.—Obra Citada.—Página 58.

de obras durables se hará con cargo a los empréstitos De aquí cubiertos con los impuestos ordinarios; mientras el financiamiento la clasificación de Presupuesto Ordinario y Extraordinario.

En cuanto al Presupuesto de Calamidades, debemos tener presente que en todos los países del mundo se presentan y en algunos de ellos con bastante frecuencia; tenemos los siguientes ejemplos: Japón, Indonesia y República de Chile; entre los fenómenos que la producen, podemos considerar a la guerra, destrucciones materiales y humanas provocadas por la naturaleza como plagas, temblores, etc., que necesariamente repercuten en la economía del Estado que las sufren, motivo por el cual tienen que enfrentarse a cubrir una serie de necesidades que no se encuentran previstas, ni en el Presupuesto Ordinario ni en el Extraordinario, por lo que se tendrá que llegar a crear un nuevo tipo de presupuesto al que se le ha dado el nombre de Presupuesto de Calamidades, que será el que soporte todos los gastos negativos. (15)

La tesis que sostienen varios tratadistas, entre otros, Henry Laufenburger sobre esta primera clasificación del Presupuesto, es en el sentido de que el Presupuesto debe ser único, ya que en esta forma será más claro y el Poder Legislativo podrá controlarlo con más eficiencia, sin que la unidad del presupuesto le reste autonomía a los egresos que tengan similares características, los cuales pueden ser agrupados, permitiendo que también se puedan afectar los ingresos que cubrirían los egresos de cada uno de los grupos formados.

Como consecuencia de lo anterior, los egresos se pueden agrupar en tres categorías atendiendo su naturaleza:

1º.—Gastos de Funcionamiento, Productivos de Servicios, en los que se considerarían los gastos de administración general, administración de las finanzas, servicios públicos de orden cultural, justicia, policía y defensa nacional, gastos que se cubrirán con los impuestos sobre los ingresos.

2º.—Gastos de Transferecia, grupo que englobaría los gastos de orden social, financiero y económico, y que serían cubiertos por los impuestos indirectos.

3º.—Gastos de Inversión, en el que se incluyen todos aquellos gastos que originan las grandes obras públicas que el Estado realiza y que son financiadas por medio de los empréstitos.

En relación con la clasificación anterior se respeta la autonomía intrínseca del presupuesto, ya que se agrupan especificando

(15) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra Citada.—Pág. 60.

ciertos egresos que afectan ingresos de particular naturaleza.

Agreguemos que la tesis de la Unidad del Presupuesto, ha sido el sistema que siempre han seguido los países Anglo-Sajones, quienes hacen aparecer sus egresos e ingresos en un documento unico sometido al conocimiento y sanción del Poder Legislativo, apartándose de este sistema únicamente en tiempos de guerra en los que sí desdoblan su presupuesto en ordinario y extraordinario (16).

b).—Por el Tipo de Gobierno.—Por lo que se refiere a la clasificación del Presupuesto por el tipo de Gobierno, adquiere importancia en países como el nuestro, en los que coexisten como entidades preparadoras del presupuesto, tanto el Poder Ejecutivo como una dependencia con cierta autonomía administrativa y la Cámara de Diputados.

c).—Por la Entidad Gubernamental que lo Prepara.—Esta clasificación tiene estrecha relación con la anterior, ya que el procedimiento empleado es el mismo al observado en nuestro país si seguimos la forma en que se elabora el Presupuesto, que se inicia cuando cada dependencia estatal prepara sus anteproyectos, en los que incluye todas las necesidades por resolver en el ejercicio fiscal siguiente; este sería el Presupuesto Departamental a que se refiere la clasificación materia de este análisis. Dichos anteproyectos le sirven de base a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para formular el proyecto de presupuesto general que le es turnado al Poder Ejecutivo y, éste a su vez, lo envía al Congreso de la Unión, para que las comisiones de presupuestos de la Cámara de Diputados y Senadores lo estudien y aprueben; este mismo procedimiento se observa tanto en el Presupuesto Ejecutivo como en el Legislativo.

d).—El Presupuesto por su Efecto Económico.—En el Presupuesto desde el punto de vista de los efectos económicos que los producen, encontramos primeramente a los Presupuestos Ordinarios y de Capital, que tuvieron su origen en los países escandinavos, principalmente en Suecia, los que crearon esos dos tipos de presupuestos, con el fin de proyectar un entendimiento mayor de la naturaleza del gasto gubernamental y del método de financiamiento más apropiado para las inversiones públicas, en vista de que con el uso del Presupuesto de Capital les indicó con más claridad cuales gastos deben financiarse con los ingresos corrientes y cuales con los empréstitos; sin embargo, para poder alcanzar la anterior dis-

(16) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra Citada.—Pág. 78.

tinción, es necesario un conocimiento de la diferencia existente entre el gasto Gubernamental de inversión y el de consumo, lo cual es bastante difícil ya que por lo general el gasto gubernamental tiende a ser de consumo, en virtud de que este no produce ingresos monetarios, sino que se concreta a establecer una serie de beneficios a la colectividad. Es interesante hacer notar que fueron los países Escandinavos, en los cuales la empresa estatal ha adquirido gran importancia, los primeros en distinguir entre Inversión Estatal y Gasto Estatal para el consumo. De lo anterior se concluye que para hacer una distinción entre gastos de capital y ordinarios, es necesario la formulación de dos presupuestos; aquellos que incluyen todos los gastos corrientes del Gobierno en el Presupuesto Ordinario, que se financiaría con los impuestos y otras entradas normales que perciba el Estado y los gastos de capital, que serían cubiertos con los recursos obtenidos por los empréstitos. Se puede ampliar la anterior distinción si se toma en cuenta el criterio que priva sobre el mismo, en el Gobierno del país de que se trate, cuando admite una inversión pública en su presupuesto de capital, inclinándose generalmente el criterio a aceptar la durabilidad de la inversión. para distinguir entre gastos ordinarios y de capital y si a esto agregamos el razonamiento que el término autoliquidable indica, debe tomarse en cuenta en sentido estricto, que muy pocos gastos de capital del Estado, serán aceptados en un presupuesto de capital, en virtud de que como ya se dijo, estos gastos no producen ingresos monetarios, sino beneficios a la colectividad. Por último, la razón para hacer la distinción entre presupuesto ordinario y de capital, obedece a que se trata de determinar la naturaleza del gasto Gubernamental y los medios de financiamiento más apropiados.

Presupuesto de Emergencia.---Por iniciativa del Presidente Franklin D. Roosevelt, se creó en los Estados Unidos de Norteamérica el Presupuesto de Emergencia, con motivo de la depresión que prevaleció durante los años de 1929 a 1933 y que lo obligaron a incluir en el Presupuesto, que designó con el nombre de EMERGENCIA, todos los gastos que se efectuarían para la rehabilitación económica del país; en esa forma el Presidente Roosevelt, esperó distraer la atención del público a fin de eliminar del mismo la creencia de que se adoptaba esa medida por la existencia de un gasto deficitario. Este tipo de presupuesto fue utilizado además, como apoyo político y en esta forma disimular el déficit existente en los presupuestos Ordinarios.

En síntesis, la razón de la existencia del Presupuesto de Emergencia, fue única y exclusivamente con el propósito de rehabili-

tar la economía de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que permitió hacer una clasificación más clara y útil de la naturaleza de los gastos; pero no obstante las buenas intenciones del Presidente Roosevelt, fue objeto de severas críticas.

Presupuesto de Empleo Pleno.—Este tipo de presupuesto también tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, como consecuencia de la depresión sufrida durante los años ya mencionados de 1929 a 1933, que dio origen al desempleo masivo el cual los economistas de ese país se ocuparon en resolver, toda vez que el gasto total, que es la suma de la inversión y el gasto privado con la inversión y gasto público, no podían permanecer al nivel que correspondía al empleo pleno.

Si las estimaciones del gasto privado, más los egresos ordinarios del Estado que se hagan para un próximo ejercicio fiscal, se colige que el gasto total será menor o excederá el nivel de gasto del empleo pleno, el Gobierno puede planear la diferencia a reducir el exeso, alterando su propia meta al gasto total; de esto se deduce que los egresos Gubernamentales pueden ser de dos tipos. Gastos Ordinarios determinados independientemente del objetivo de la estabilidad económica y gastos que se utilizan para equilibrar la economía. De esto se infiere que el presupuesto de empleo pleno, es aquel que nos indica cómo el Estado debe gastar e imponer, para suplementar o reducir el gasto privado, a fin de obtener empleo pleno sin inflación.

Presupuesto Cíclico.—Cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial, la política fiscal de los Estados Unidos se inclinó a buscar la estabilidad económica del país, alterando déficit y superávit para eliminar, aunque en una forma parcial, los cambios cíclicos en el gasto privado, procedimiento que no tuvo todos los resultados deseados, pues, para seguir este tipo de política fiscal, habría necesidad de admitir presupuestos desequilibrados como una inevitable consecuencia de las guerras y depresiones, en vez de presentar un planeado presupuesto deficitario con intención de ayudar a estabilizar y controlar la inflación.

Por último, el Presupuesto de Estabilización es el que se elabora cuando el Gobierno de un Estado sigue una política fiscal compensatoria, limitada para estabilizar los ingresos impositivos y los gastos públicos, los que constantemente tienen fluctuaciones en el nivel del Ingreso Nacional o sea que, si en un momento dado el nivel del gasto privado se eleva, los ingresos impositivos automáticamente se incrementan. A mayor abundamiento, el Presupuesto es balanceado, o cerca del empleo pleno, las desviaciones de éste

producirán inmediatamente déficit o superávit presupuestales (17).

Los sostenedores del Presupuesto de Estabilización reconocen que son necesarias las fluctuaciones en el ingreso para dar lugar a que las fuerzas que tienden al equilibrio operen, siendo los superávit y los déficit considerados por ellos como el mecanismo balanceador que anularía los cambios en la actividad presupuestal.

Someramente explicado, la clasificación que del Presupuesto se ha planeado, obedece a las características distintivas que del mismo ha hecho la doctrina, tomando como base las situaciones que han prevalecido en algunos países, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, que ha impulsado a sus Gobiernos a seguir una política fiscal tendiente a resolver esas situaciones. Por lo anteriormente visto, la clasificación del presupuesto, por su efecto económico, únicamente nos aporta como enseñanza práctica, la experiencia que este país ha experimentado para resolver sus problemas económicos internos como consecuencia de la Guerra.

Aclarando lo anterior, podemos decir que, las clasificaciones que acabamos de exponer son las que realmente interesan, ya que por lo que se refiere a la primera de ellas, o sea, la clasificación del Presupuesto en Ordinario y Extraordinario obedece, fundamentalmente a que el primero se financia con los ingresos también ordinarios que son aquellos que normalmente recibe el Estado, tales como los impuestos, productos y aprovechamientos que cubren los egresos que normalmente se presentan o sean los gastos de consumo a que nos hemos venido refiriendo, esta clase de presupuesto que actualmente elabora nuestro país para cubrir las necesidades de los Poderes Administrativos, el costo de servicios públicos, etc.

Asimismo, si por Presupuesto Extraordinario se entiende aquel que previene los gastos que se presentan en forma irregular y que se cubren generalmente con los empréstitos, a ello debemos agregar que nuestro país, con el propósito de desarrollar su política fiscal y debido a que es un país subdesarrollado (calificativo este con que los países industrializados han denominado a los que aún no han alcanzado en su plenitud esa etapa industrial) ha tenido que recurrir al empréstito, como uno de los medios que todos los países que se encuentran en las mismas condiciones han acogido para incrementar su Presupuesto Extraordinario, el cual es utilizado para financiar una serie de obras dentro de sus programas de industrialización, agricultura y, sobre todo, el problema de la vivienda

(17) REICHSKEMAN, B.—Obra Citada.—Página 22-A y siguientes.

que todos los países del Mundo tratan de resolver y al que México le ha dado un impulso extraordinario, sobre todo, durante la administración presidida por el Licenciado Adolfo López Mateos.

CAPITULO II.

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO.

- 1).—Su concepto en el Estado Moderno.
- 2).—Su Naturaleza Jurídica.
- 3).—La Planificación como base del Presupuesto en el Estado Moderno.

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO.

1).—SU CONCEPTO EN EL ESTADO MODERNO.

Después de haber analizado a grandes rasgos el concepto tradicional que se tenía del presupuesto, trataremos ahora de explicar en este capítulo, su concepto en el estado moderno y contemporáneo.

Los adelantos de la Ciencia de la Administración Pública, el notable desarrollo y la profunda transformación del Derecho Administrativo, han orientado las instituciones Públicas hacia el interés colectivo y ha dado lugar a nuevas ideas que han venido a transformar los conceptos clásicos o tradicionales que consideraban el Presupuesto como un cálculo de ingresos y egresos, concepto que ha pasado a ocupar un segundo plano, lo cual confirma la teoría del maestro Andrés Serra Rojas que señala que: "el clásico Derecho Administrativo y sus instituciones tradicionales se están resquebrajando, en virtud de la introducción de nuevas técnicas y, sobre todo, de nuevas perspectivas de eficacia que deben dominar al Estado" (1).

Además, el avance de la civilización y consecuentemente el de muchos de los Estados, ha contribuido a la modificación de los sistemas en todos los órdenes y aspectos de su vida pública, tanto nacional como internacional o sea, el relativo a una parte muy importante como lo es el Económico y particularmente al Presupuestario, renglón este que nos interesa en forma especial, ya que se trata del tema que tratamos de desarrollar.

Por consiguiente, al presentarse fenómenos o situaciones, como las depresiones económicas, las guerras que requieren gastos fuertes para su sostenimiento y como consecuencia de éstas, la reconstrucción de ciudades y la escasez de artículos de primera necesidad, la elevación de los precios, tanto en el mercado nacional como en el internacional, el aumento de la desigualdad social y en general la elevación del nivel de vida, ha obligado al Estado a modificar el sistema hacendario y, en particular su Presupuesto de

(1) SERRA ROJAS, ANDRES.—Derecho Administrativo.—Edición Porrúa, 1959.
—Página 68.

Egresos e Ingresos, por constituir aquel una parte medular de la Hacienda Pública y así evitar una inflación o deflación originadas por los fenómenos ya mencionados.

Para una mayor aclaración citemos como ejemplo las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, que originó grandes depresiones económicas, cuyos efectos se resintieron especialmente en los Estados Unidos de Norteamérica; posteriormente la Segunda Guerra Mundial que, al igual que la primera, hizo cambiar los sistemas presupuestales que en esa fecha se encontraban vigentes, sobre todo en los países que intervinieron en forma directa y material en las citadas conflagraciones, a fin de evitar inflación se estudiaba la forma de como elaborar y ordenar el presupuesto de egresos e ir eliminando los principios existentes, toda vez que no se ajustaban a las circunstancias que imperaban en la época; en esta forma se trató de dar un nuevo mecanismo al manejo de los gastos públicos, los que se adaptarían a las exigencias públicas, ya que antes se tenía la idea de que los gastos públicos únicamente tenían como finalidad el sostenimiento de los servicios gubernamentales.

Los problemas económicos anteriormente expuestos, son resueltos con más fluidez en aquellos países que aunque han padecido directamente los efectos de la guerra, poseen un gran desarrollo económico. Ahora bien, esos efectos se reflejan también en aquellos estados que no han tenido participación directa en estas conflagraciones; pero si a ello agregamos su escaso poder económico, característico de los países subdesarrollados, dichos problemas serían más difíciles de resolver. Los países subdesarrollados, entre los que se cuenta nuestro país que está superando esta etapa, tienen en la actualidad una enorme aspiración de desenvolver su poder económico, aspirando a obtener un nivel de vida más alto y humano para sus habitantes; a este respecto nos dice el maestro y Doctor Andrés Serra Rojas: "El Estado Democrático Moderno, que atraviesa en la actualidad por la más tremenda transformación de su historia, sólo puede justificarse con una administración pública eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida política social. Principalmente los países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas demográficos, económicos y culturales, necesitan de medios administrativos poderosos para emprender políticas sociales de largo alcance" (2).

Afortunadamente estamos pasando de la época de las

(2) SERRA ROJAS, ANDRES.—Obra Citada.—Página 93.

incertidumbres y titubeos, a las nuevas modalidades científicas y técnicas, las cuales hacen de los funcionarios y empleados públicos y privados elementos responsables por su preparación y ética, a quienes no debe improvisarse en sus funciones con demérito del servicio, sino que es necesario subordinarlos a una constante renovación por formar parte de uno de los más importantes elementos con que cuenta el Estado. A este respecto ANTONIO GARCIA VALENCIA (3) nos dice que: "El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas".

Ahora bien, con respecto al Presupuesto, podemos decir que la reforma de la técnica presupuestaria es uno de los medios mejor acogidos para realizar su desarrollo económico; por lo que se han establecido sistemas de planificación e información financiera tendientes a buscar una mejor estructuración del presupuesto, a fin de que se distingan en forma clara los gastos efectuados por transacciones comunes y corrientes, de aquellas que son esenciales para inversiones, es decir, se ha visto la conveniencia de separar en las cuentas del Presupuesto los "Gastos Reales de Consumo", de los "Gastos de Inversión", (4), división que permite formular un Presupuesto Consolidado con flexibilidad interna, que es necesario para estabilizar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, pudiéndose lograr todo ello mediante una revisión y comparación constante de los programas o proyectos por realizar que contengan las necesidades actuales y futuras, por lo cual esos programas y proyectos deben ser elaborados tomando en consideración los trabajos que se desarrollen dentro de un período determinado de tiempo.

En atención a las ideas que acabamos de exponer, deben apreciarse las magnitudes del programa a seguir y que ha sido precisamente elaborado en relación con el volumen total de los recursos disponibles y por obtener, en esta forma los resultados del Presupuesto de Egresos se podrán calcular en relación al programa; además, hay que tener en cuenta que la administración correcta se inicia con la justa recaudación y la buena distribución y aplicación de los fondos recaudados, en obras de beneficio colectivo, urgentes, necesarias o indispensables. Por ejemplo, sería absurdo iniciar la construcción de caminos por todas partes o querer introducir agua potable simultáneamente a todos los poblados, reconstruir to-

(3) GARCIA VALENCIA, ANTONIO.—Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, Edición Porrúa, 1958.—Pág. 40.

(4) MANCERA ORTIZ, RAFAEL.—El Presupuesto como Estabilizador Económico.—El Trimestre Económico.—Vol. No. 30, Página 526.

dos los edificios, iniciar universidades y centros deportivos, sin tener la capacidad económica necesaria y mucho menos la cooperación del pueblo para llevar a feliz término el programa planificado.

Es indispensable que en el Presupuesto de Egresos se distingan en forma clara las cantidades que se gastarán en bienes y servicios de consumo, a los que HAROLD SOMERS (5) llama "ordinarios"; entre los cuales están los suelos, los gastos de administración y otros, de aquellos que se destinarán a inversiones a fin de lograr como antes dijimos un presupuesto consolidado, que abarque no sólo las operaciones del gobierno sino también la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de lograr un desarrollo conjunto del programa de acción a seguir a través del presupuesto.

Las ideas anteriormente expuestas que han modificado los sistemas y técnicas presupuestales, fueron implantadas en los Estados Unidos de Norteamérica a partir del año de 1951, con el propósito de modificar sus presupuestos, que solamente contenían listas de gastos mal clasificados; por tal motivo el Presupuesto de ese país a partir de ese año se formuló en dos documentos, uno conteniendo el Plan Financiero consistente en los cuadros de gastos, y el otro, en el que se exponen los programas a seguir o sea, que se estableció la distinción entre los gastos corrientes o de consumo, de los de inversión o capital (6).

En Francia, a fin de acabar con la dispersión de las cuentas del Estado, la Comisión de la Reforma Presupuestaria propuso se hicieran las modificaciones presupuestales correspondientes, quedando el presupuesto general del estado francés en la siguiente forma: Presupuesto Ordinario, que contiene los gastos corrientes o de consumo. Inversiones, en el que se incluyen las previsiones o programas en forma parcial (anual) o total (de varios años) y los Presupuestos Anexos, que contienen las operaciones de empréstitos (7).

Rusia es el Estado que por medio del presupuesto contribuye al financiamiento del desarrollo económico de su país; cada rama de la economía hace un balance de las necesidades y de las fuentes de ingresos, es decir, de los recursos; estos balances son controlados por la Comisión Central del Plan del Estado, estando bajo su dirección la planificación, contando para ello con 24 de-

(5) HAROLD SOMERS.—La Hacienda Pública y el Ingreso Nacional.—México, 1957.—Pág. 462.

(6) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra citada.—Pág. 89.

(7) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra Citada.—Páginas 92 y 93.

partamentos de planificación de las diferentes ramas de la economía que elaboran planes quinquenales, anuales y trimestrales que son de carácter obligatorio y que orientan el futuro desarrollo económico del país, estando basados estos planes en un exacto conocimiento de los recursos naturales y financieros del país, por lo que también se hace la distinción de los gastos de consumo de los de capital o inversión, notándose que se da preferencia a estos últimos, que son en realidad los determinantes en un programa de tal naturaleza. (8)

A continuación transcribiremos algunos de los conceptos dados por diferentes especialistas en la materia:

A. V. SUCHAN define al presupuesto como "un acto mediante el cual son previstos y autorizados los recursos y los gastos para un período determinado" (9).

El Licenciado ALVARO RODRIGUEZ considera que "La gestión económica de los asuntos gubernamentales tiene su expresión concreta en un presupuesto que consigna, en forma unificada, los ingresos provenientes de las diversas fuentes de percepción y los egresos en función de los fines adoptados por el programa de gobierno" (10).

GRIZIOTTI nos enseña que "el documento jurídico y contable en el que se enumeran los ingresos y gastos del estado en su cuantía por el período de un año, se llama presupuesto, que tiene fuerza de ley por la aprobación del Parlamento" (11).

Por su parte RAFAEL MANCERA, investigador incansable de la ciencia financiera, delimita el campo presupuestario al decir que "actualmente, el presupuesto público, en su más amplia acepción, es definido como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y el movimiento de la deuda pública. Se le considera la guía y expresión de la política económica del gobierno y es uno de los componentes indispensables de la contabilidad gubernamental" (12).

El maestro SERRA ROJAS señala que "el presupuesto es un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los

(8) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra Citada.—Páginas 113 y siguientes.

(9) SUCHAN V., ALFREDO.—"El Ejercicio y la Gestión, Estudio Sobre el Presupuesto".—Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1941.—Pág. 76.

(10) RODRIGUEZ, ALVARO.—El Presupuesto en la Administración Pública.—Revista de Administración Pública.—Número 5, México, Talleres Gráficos de la Nación.—Pág. 35.

(11) GRIZIOTTI, BENVENUTO.—Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda.—Pavia, Instituto de Hacienda de la Real Universidad, 1931.—Pág. 426

(12) MANCERA ORTIZ, RAFAEL.—"El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional".—Revista de Administración Pública, Número 2, México, 1956.—Pág. 5.

ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas" (13).

De los conceptos clásico y moderno del presupuesto anteriormente expuestos se colige que el primero ha dejado de tener una aplicación práctica, pues ya no se le considera como un catálogo previsor de los ingresos y egresos del estado, sino que en la actualidad y de acuerdo con la definición de PEDRO MUÑOZ AMATO (14) que: EL PRESUPUESTO ES, ESENCIALMENTE, UN PLAN DE ACCION EXPRESADO EN TERMINOS FINANCIEROS; UN CONJUNTO BIEN INTEGRADO DE DECISIONES QUE DETERMINEN LOS PROPOSITOS DE UNA EMPRESA Y LOS MEDIOS PARA LOGRARLOS, INCLUYENDO LA DISPOSICION DE LOS RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS, LAS FORMAS DE ORGANIZACION, LOS METODOS DE TRABAJO, Y LAS MEDIDAS DE TIEMPO, CANTIDAD Y CALIDAD.

Consideramos que esta última definición, dada por Muñoz Amato, nos da el verdadero concepto MODERNO DEL PRESUPUESTO, en vista de que establece que el presupuesto general de un gobierno debe basarse en un programa, es decir, en la planeación, que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo. Esta es la técnica que actualmente debe tener todo presupuesto y su característica esencial es la que lo considera como un programa de trabajo, de acción y que esté de acuerdo con la evolución del Estado. Cuando en la práctica no se mantiene clara esta idea fundamental, surgen innumerables deficiencias en el sistema de administración.

En líneas anteriores hemos señalado que, el concepto clásico del Presupuesto ha dejado de tener aplicación práctica en la actualidad, afirmación que se corrobora al no considerársele únicamente como un cálculo de ingresos y egresos, buscándose un equilibrio entre ambos factores, o sea un acomodamiento tendiente a ajustar los egresos a los ingresos para obtener un Presupuesto nivelado, en tales condiciones la administración se convierte en mero ejercicio de contabilidad. Pero la transformación que ha sufrido el presupuesto, hasta llegar a considerársele en la actualidad, como un Programa de Trabajo de Gobierno, trajo su consiguiente modificación intrínseca, ya que el sistema clásico que equipara los ingresos a los egresos es inapropiado en vista de que la evolución

(13) SERRA ROJAS, ANDRES.—Obra Citada.—Página 514.

(14) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Introducción a la Administración Pública.—Tercera Edición, 1963, Fondo de Cultura Económica, Pág. 141.

social y los intereses del pueblo requiere de una forma más objetiva para poder alcanzar sus proyecciones.

2).—SU NATURALEZA JURIDICA.

Expuesto lo anterior, cabe establecer la Naturaleza Jurídica del Presupuesto; como es de rigor en toda labor de investigación.— Los tratadistas y la doctrina del Derecho Administrativo, no se han puesto de acuerdo si el presupuesto se le debe considerar como una Ley desde el punto de vista formal, o bien, como un acto administrativo. A este respecto algunos autores afirman que es una ley en sentido formal, un acto legislativo, ya que para su aprobación es sometido al proceso de la Representación Nacional, sea que se trate de Parlamento o Cámara de Diputados; otros autores sostienen que es un acto administrativo, pues el presupuesto no participa de la naturaleza esencial de la Ley que es la generalidad, en virtud de que su finalidad es una ordenación preponderantemente económica que afecta a una gestión administrativa. Los autores que se inclinan por las primeras posturas señaladas, es decir, en considerar al Presupuesto como una ley en sentido formal, son los siguientes: El tratadista alemán OTTO MAYER (15) que, en su obra Derecho Administrativo Alemán, dice que se puede dar el nombre de Poder Tributario al Poder Público, solamente cuando éste dirija su actividad sobre el sujeto para satisfacer las necesidades del Estado; esta actividad del Poder Tributario del Poder Público se exterioriza por medio de manifestaciones unilaterales a fin de obtener impuestos.

Paralelo al Poder Tributario del Poder Público del Estado, se gún el propio autor— se encuentra otro regulador que es el Presupuesto, del que algunos tratadistas señalan que sus disposiciones no son mas que reglas de derecho obligatorias para el Poder Público y agrega la afirmación de otros en el sentido de que el Presupuesto es un acto administrativo, a lo que se contrapone diciendo que, si efectivamente fuera un acto de tal naturaleza, deberían de analizarse las relaciones jurídicas de los sujetos que el Presupuesto determina; además, este autor nos informa que para otros más, el Presupuesto es un mandato que se confiere al Gobierno, para que perciba ingresos y efectúe gastos, existiendo por otra parte la idea de que es una instrucción para los funcionarios encargados de ejecutar dicho Presupuesto.

En conclusión, para Otto Mayer, el Presupuesto es un conjunto de reglas de derecho en virtud de que tienen efectos direc-

(15) MAYER, OTTO.—Derecho Administrativo Alemán.—Buenos Aires, 1950.—Pág. 185.

tos en pro y en contra de los sujetos que el mismo determina, dependiendo su aprobación de la Representación Nacional, es decir, la Cámara de Diputados, surgiendo de este acto la costumbre de darle la forma de Ley.

El Dr. Gabino Fraga, dice que el Presupuesto tiene carácter de ley desde el punto de vista formal, ya que el proyecto que del mismo presenta el Poder Ejecutivo al Legislativo, debe ser estudiado y aprobado por éste último (16).

El maestro Serra Rojas sostiene que "el Presupuesto en su doble consideración de ingresos y de egresos es un acto eminentemente legislativo formal y materialmente estimado" (17).

En sentido contrario a lo antes expuesto, GARCIA OVIEDO nos dice: "Se discute si el presupuesto es una regla de derecho o un simple acto administrativo. Es a nuestro juicio, un acto administrativo. El presupuesto no participa de la naturaleza esencial de la ley. Tiene un contenido económico, implica una ordenación económica, afecta a una gestión. Su naturaleza administrativa aparece en primer plano. Y es, un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar gastos y realizar ingresos, y, un acto también de limitación jurídica para la administración, ya que los créditos que reconocen no pueden ser rebasados por ella" (18).

PIO BALLESTEROS opina que "El presupuesto es misión de diversas disciplinas como el derecho político, el administrativo, la economía política que estudian los procedimientos adecuados al efecto; e incumbe en último término a la representación nacional pronunciarse sobre la conveniencia del gasto público, acordándolo en definitiva. Aceptada la decisión precedente, surge la obligación de satisfacer el gasto de que se trate, es decir, de realizar las entregas de cantidades reclamadas por las adquisiciones de medios materiales y trabajo personal que el Estado emplea a fin de producir los servicios públicos que le incumben crear" (19).

Por último. Henry Lauthenlurger agrega que "El presupuesto es un acto político, es decir, una emanación de la soberanía popular. En las democracias, pertenece al Poder Legislativo votar los gastos y los ingresos, poner así a la disposición del Poder Ejecutivo el arma política necesaria para gobernar según el programa propuesto al Parlamento y aprobado por él. Por esto, la doctrina admi-

(16) FRAGA, GABINO.—Obra Citada.—Página 432.

(17) SERRA ROJAS, ANDRES.—Obra Citada.—Página 515.

(18) GARCIA OVIEDO, CARLOS.—Obra Citada.—Página 959.

(19) BALLESTEROS, PIO.—Manual de Hacienda Pública.—Citado por Serra Rojas.—Obra citada.—Pág. 516.

te el principio de la previsión de los egresos sobre los ingresos" (20).

Expuestos los anteriores puntos de vista de especialistas en finanzas públicas, estimamos que la naturaleza jurídica del Presupuesto es más bien de tipo eclético, en virtud de que participa de ambos conceptos, toda vez que, por su forma, el Presupuesto es esencialmente una ley, ya que es sometido al proceso legislativo para su aprobación; tomando también en cuenta que la función administrativa constituye una actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, ya que todos sabemos que ningún órgano de éste puede realizar actos que no estén previstos o autorizados por una disposición aprobada con anterioridad. Por otra parte, se colige que el presupuesto es también un acto administrativo, porque la actividad del Estado se deja sentir a través del Presupuesto y si consideramos al acto administrativo como lo sostiene FERNANDEZ DE VELASCO RECAREDO, cuando dice que: "aquella declaración jurídica, unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas" (21), se concluye que el Presupuesto es un acto administrativo porque surge de una autoridad competente, siendo una manifestación de su voluntad realizada frente al particular.

3).—LA PLANIFICACION COMO BASE DEL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MODERNO.

Consideramos que en la actualidad la administración pública de todo Estado debe seguir una política fiscal perfectamente bien planeada, que contenga además, objetivos, tanto económicos como sociales por alcanzar, ya que si por Hacienda Pública se entiende "aquella por la cual la administración pública de un Estado debe decidir unilateralmente, sin tomar en cuenta el deseo de los particulares, la producción de bienes y servicios destinados a lograr el bienestar general" (22), o bien "como la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades que para diferenciarlas de las económicas ordinarias, llamaré Públicas" (23), concluimos que, el Presupuesto, en su concepto moderno, no sólo está constituido por los ingresos y egresos, sino por su estructuración, en la que se deben definir en

(20) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra citada.—Pág. 17.

(21) FERNANDEZ DE VELASCO RECAREDO.—Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración.—Tomo I, Segunda Edición, Barcelona, 1930.—Pág. 180.

(22) HICKS, URSULA.—La Hacienda Pública.—Madrid, 1950.—Pág. 15.

(23) EINAUDI, LUIGI.—Principios de Hacienda Pública.—Segunda Edición.—México, 1948.—Pág. 13.

forma perfecta los gastos de consumo y de inversiones; debe comprender una serie de decisiones como base del programa de objetiva a desarrollar por el Estado, de acuerdo con la política económica y social que se tenga planeada, de tal manera que, si se proyectan en el Presupuesto esos objetivos, este será la representación, en cifras, del programa de trabajo del Estado.

El otro aspecto del Presupuesto que en la actualidad ha dejado de tener aplicación práctica en países que como el nuestro empiezan a tener un mayor desarrollo del hasta hoy alcanzado, y que han adoptado las nuevas ideas que respecto al Presupuesto imperan, es el que se refiere a la nivelación que debe existir entre los ingresos y egresos, a fin de que exista un Presupuesto nivelado, lo cual ha dejado de tener aplicación, ya que no es posible lograrlo porque se tendría que eliminar algunos gastos para realizar otros, para procurar un balanceo entre ingresos y egresos, ajustando éstos a aquéllos, lo que implicaría un sacrificio al desarrollo homogéneo en la consecución de un Presupuesto nivelado. Los países subdesarrollados deben emplear todos los medios financieros a su alcance, a fin de lograr su expansión económica, siempre y cuando tengan planeadas y coordinadas esas actividades y medios financieros, como son los impuestos, deuda pública, gastos públicos, ingresos públicos, relaciones fiscales intergubernamentales, política fiscal, etc., las que serán incluidas en el Presupuesto, ya que éste es el que unifica todas y cada una de las actividades de la moderna Ciencia Fiscal; pues además de ser un documento en el que, aparte de considerar el Programa de Trabajo de Acción del Estado, es el medio para coordinar la Política Fiscal por realizar.

PEDRO MUÑOZ AMATO (24) expone que "la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político," es decir, que las funciones de la administración estén debidamente organizados y condicionadas. En este apartado tratamos de encontrar una forma tal que la administración pública no siga practicando viejos métodos sin un sistema determinado solamente por tradiciones rutinas, consignas impuestas por autoridades o funcionarios venales; se trata pues de mejorar los métodos a seguir con el propósito de mejorar así mismo los servicios públicos para así satisfacer las necesidades de la colectividad a la que se debe proporcionar un mejor nivel de vida. Anali-

(24) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Obra Citada.—Páginas 25 y 26.

zando el concepto de la planificación que acabamos de exponer, se desprende que los diferentes procesos que deben seguirse para su aplicación son: Planificación, Administración de Personal, Organización y Métodos, Relación de la Rama Ejecutiva con el Poder Público y con las ramas tanto Legislativa como Judicial.

La Planificación consiste en la formulación de programas, principalmente de aquel que abarque el ejercicio completo de una administración, debiéndose formular los Presupuestos para financiarlos.

La Administración de Personal se refiere a la elección de las personas que han de participar en la ejecución de las tareas gubernamentales.

Organización y Método significa ordenación de las estructuras institucionales para la división del trabajo, comprendiendo las jerarquía y relaciones de autoridad, los controles, los grados, la coordinación y, en general, la sistematización de los procedimientos, etc., y que tiene íntima relación con la fase anterior.

Por último, la relación de la Rama Ejecutiva con el Poder Público y con las Ramas Legislativa y Judicial, se refiere al sistema de Gobierno incluyendo las consideraciones sobre las relaciones de las diversas partes y la responsabilidad de la administración con los administrados. Indudablemente que este punto se refiere a la división del trabajo de la administración pública, que a su vez tiene como antecedentes la división de Poderes, que en esencia pretende quitar fuerza y poder y eliminar toda acción encaminada a reunir en una sola persona el poder, buscando la colaboración entre ellos para que la administración ejecutiva, Legislativa y Judicial, realice una actividad orientada a lograr los fines del Estado.

Los procesos o elementos de la planificación que acabamos de describir, coordinan la actividad de la administración pública para atender los intereses de la colectividad; se pretende alcanzar como resultado del plan que se proyecta, los métodos y las formas de organización para encauzar la actividad del gobierno. El nuevo concepto que en la actualidad se tiene de la forma en que debe actuar la administración pública, es el resultado de la modificación propiciada por los constantes cambios en los fenómenos sociales que se han presentado o se están presentando en todos los países del mundo.

Este moderno sistema empleado en la administración pública y que es conocido con el nombre de planificación, tuvo su origen en Rusia, país en donde por primera vez se planearon las actividades por desarrollar en un quinquenio, sistema que traspasó las fron-

teras de otros países, a pesar de tener diferente tipo de gobierno; nuestro país lo empezó a aplicar durante la administración pública presidida por el Gral. Lázaro Cárdenas.

Uno de los elementos más importantes de que se vale en la actualidad la administración pública para desarrollar su actividad es la Planificación, por lo que es conveniente dejar sentado su concepto. Citemos primeramente la definición que nos da BARBARA WOOTTON (25); así nos dice este autor "la elección consciente y deliberada de prioridades económicas hechas por el Estado".

Al respecto CARL LANDAUER dice: "que la planificación es la guía de las actividades económicas por un organismo de la comunidad, valiéndose de un proyecto que describe, en términos cualitativos y cuantitativos, los procesos de producción que deben llevarse a cabo durante un período determinado del futuro. Para alcanzar el propósito principal de la planificación, esos procesos deben ser elegidos y proyectados de tal modo que aseguren el empleo total de los recursos disponibles y eviten demandas contradictorias, haciendo posible un ritmo estable de progreso" (26).

Analizando bien esta última definición, consideramos que es la que nos proporciona un concepto más claro y preciso de lo que es la planificación, la que en síntesis consiste en la formulación, sistemática de los programas de Gobierno que deben de aplicarse en un período determinado; en la citada definición también se destaca un elemento muy importante, como lo es aquel que implica evitar demandas contradictorias que persigan objetivos caprichosos o que vayan más allá de las posibilidades que tenga el Estado; tampoco prever más de lo que se puede ejecutar, lo cual, en lugar de propiciar el progreso, provoca el desquiciamiento.

Ahora bien, MUÑOZ AMATO señala que la planificación tiene cuatro principios fundamentales, los cuales son: Inherencia, Universalidad, Unidad y Previsión (27).

El principio de la Inherencia indica que la administración no únicamente ejecuta, sino que tiene capacidad creadora, ya que cada acto administrativo requiere ser planificado, por lo que se concluye que la función de planificar está ligada a la administración.

La Universalidad se refiere a que la planificación no sólo debe comprender todas las fases de la administración, sino también pre-

(25) WOOTTON, BARBARA.—Libertad con Planificación.—Primera Edición, México, 1946.—Pág. 13.

(26) LANDAUER, CARL.—Teoría de la Planificación Económica.—Citado por Pedro Muñoz Amato.—Obra citada.—Pág. 103.

(27) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Obra Citada.—Página 105 y siguientes.

ver todas sus consecuencias, ya que en otra forma no habría un desenvolvimiento homogéneo del programa, lo que pondría en peligro su realización, es decir, el Gobierno debe tener un Plan General de todas las actividades que desarrolla.

El principio de la Unidad obra de acuerdo al principio precedente, en virtud de que el Plan General debe estar debidamente unido, coordinado en tal forma, que la ordenación evite separaciones entre una acción y otra que podrían impedir la realización del progreso a desarrollar.

Por último, el principio de Previsión indica que la actividad de la administración pública debe adoptar las medidas necesarias de su acción futura, o sea que su actividad debe estar despojada de toda improvisación, previendo todas las realizaciones para un número determinado de años, a fin de lograr los objetivos deseados y posibles. Ese número de años que en la mayoría de los casos es uno solo debe establecerse de acuerdo con las necesidades y costumbres de cada Estado. En nuestra opinión, tal medida debería ampliarse a varios años, toda vez que así se podrían orientar y prever los objetivos planeados.

De los anteriores principios se desprende que la función de la planificación debe ser atendida en toda la esfera de la administración y cada acto que ésta realice debe estar coordinado con la labor de las dependencias que han de realizarlo, las que deben participar en forma general en la elaboración de los programas que contengan los objetivos estatales que requieren la participación de toda la administración pública.

Como ya lo he dejado sentado en líneas anteriores, al Presupuesto ya no se le considera como un simple mecanismo ordenador de los ingresos y egresos, en vista de que los fines económico-sociales que todo Estado se propone alcanzar, hacen que se subordine a ellos para adaptarlo a su desenvolvimiento; esos fines que son primordialmente necesarios en la vida de todo país; de ahí que sea necesario someter los ingresos a las realidades o capacidad económica previamente determinados para que el Estado se encuentre en posibilidad de canalizar y dirigir su poder en la vida económica y social a través del Presupuesto. En esta forma, el Estado se verá obligado a fijar con exactitud sus objetivos, y su actividad económico-financiera se encaminará a seguir una determinada política presupuestaria. El Presupuesto es por lo tanto un instrumento que influye notablemente en el desarrollo de dicha política, hasta la elaboración de planes financieros para un número determinado de años y a fin de lograr lo que FERNANDO SAINZ

DE BUJANDA (28) llama un "Presupuesto Nacional", cuya finalidad consiste en establecer una buena coordinación entre la actividad financiera del Estado y su desenvolvimiento general, de ahí que el Presupuesto implica en la actualidad un Programa de Acción del Estado expresado en términos financieros, que contiene toda la finalidad que el gobierno se traza a fin de servir en la mejor forma posible a la colectividad.

Si el Presupuesto implica un Programa de Acción como se ha dicho antes, debe contener decisiones que estén acordes con la evolución del Estado mismo, eliminar toda improvisación y considerarse como la segunda y última fase de la planificación, por que si ya dijimos que por ésta debe entenderse la ordenación de los factores materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad para la realización de los fines del sistema político, se deben aplicarse en la elaboración del Presupuesto las ideas y principios que sobre la planificación se han expuesto en este breve trabajo, ya que si todo acto administrativo debe ser planificado, toda actividad de la administración al realizar sus funciones, presupone la formulación sistemática de un Programa al que forzosamente hay que agregar la forma en que se va a financiar tomando en cuenta los medios con que se dispone.

Por otra parte, como la administración es principalmente un acto discrecional, a este respecto MUÑOZ AMATO (29) nos dice que es preciso orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes, el mejor medio será mantener a los colaboradores compenetrados del programa.

La doctrina atribuye al Presupuesto cuatro principios que son los siguientes: Universalidad, Unidad, Especialidad y anualidad, los cuales analizados a la luz de los principios de la planificación, tienen una significación nueva, así por ejemplo, por Universalidad debe entenderse como la acción encaminada: a reunir todos los elementos que sean indispensables y coordinar los diferentes aspectos del Programa de trabajo de Gobierno; que la descripción cuantitativa no predomine sobre la cualitativa; esta última define en sentido amplio como los medios adecuados para solucionar los problemas por resolver, los propósitos que se persiguen, los métodos de trabajo

(28) SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.—Hacienda y Derecho.—Edición Madrid, 1955, Página 79.

(29) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Obra Citada.—Página 115.

y la organización; en cuanto el aspecto cuantitativo, éste describe los costos y la productividad.

Siempre se ha pretendido unificar al presupuesto general, el presupuesto de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; si esto es así, con mayor razón deben tomarse en cuenta los programas respectivos, a fin de coordinar sus actividades en la administración pública. Aparte de que estos organismos tienen cierta autonomía para formular sus Presupuestos de conformidad con lo establecido por sus leyes orgánicas, el principio de la Universalidad tiene aplicación, ya que en el Presupuesto General de la Federación se deben considerar todas aquellas decisiones básicas y fundamentales que se deben observar y que son necesarias para integrar el Presupuesto global del Gobierno. Además, al llevarse a cabo la formulación del Presupuesto General, no debe olvidarse que su meta es servir a los intereses del pueblo y que debe ajustarse a la situación social que predomine en la colectividad.

Por otra parte, es necesario hacer hincapie en que el principio clásico del equilibrio del presupuesto ya no se justifica en virtud de que la moderna concepción del mismo, considera a éste como el elemento más importante para encauzar el desenvolvimiento de los intereses sociales existentes en función de las fluctuaciones económicas que pueden ser de superávit o déficit y determinan el imperio de una bonanza o una depresión.

Sobre el principio de Unidad, PEDRO MUÑOZ AMATO (30), propone los siguientes requisitos para obtenerlo:

"a).—La inclusión en un sólo documento de todos los ingresos y egresos para evitar la existencia de varios Presupuestos separados.

b).—La presentación de los ingresos y egresos en una sola cuenta, de modo que se pueda confrontar sus totales para determinar la existencia de equilibrio, déficit o superávit; y

c).—La unidad de caja, por virtud de la cual todos los ingresos y egresos convergen en un fondo general, evitándose las destinaciones especiales de ciertos fondos para fines específicos".

Dice además el autor mencionado que para que esos requisitos se cumplimenten, debe haber coordinación entre sus fases con el fin de armonizarlas, lográndose esto cuando se realicen los propósitos.

El principio de la Previsión en la planificación tiene aplicación en el presupuesto ya que se ha aceptado que éste es un Plan o

(30) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Obra citada.—Págs. 151 y 152.

Programa de Gobierno que, además de formularse previamente, indicará las actividades concretas de un determinado período, que ya hemos indicado en páginas anteriores no debe ser de un año sino de varios a fin de cumplir ampliamente con las metas trazadas en el Programa, parcial de cada año o en general. Confirma lo expuesto en líneas anteriores lo que al respecto dice Muñoz Amato: NO HAY UNA FORMULA EXACTA EN CUANTO AL TIEMPO QUE DEBA ABARCAR LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO; agregando que: el principio clásico de la Anualidad es un error, ya que si bien es cierto que en la mayoría de los países el Presupuesto es anual no lo es menos que existen otros en que la vigencia del mismo es de dos o más años, en cuyo caso, el principio de previsión, prevé y cuantifica los egresos para igual número de años logrando de esta manera un desarrollo económico homogéneo.

Cuatro son los principios tratados y que constituyen la base para todo Presupuesto así formulado pueda tener el carácter de un verdadero Programa, representando en números la forma concreta y precisa de los fines por realizar. Pero en la elaboración del Presupuesto no solamente deben aplicarse estos principios; según Pedro Muñoz Amato (31), se requiere además de otros requisitos formales indispensables para que aquellos puedan dar buen resultado, siendo los siguientes: Claridad, Especificación, Publicidad, Exactitud y Exclusividad.

Por Claridad se entiende en el sentido de que el Presupuesto debe ser sistematizado en sus diferentes aspectos en tal forma que las decisiones y las relaciones entre las dependencias gubernamentales que deban cumplirlas, estén expresa y claramente expuestas para una mejor comprensión; aún más, sistematizando así el Presupuesto que es coordinador y regulador de toda la actividad de la administración pública, sirve asimismo como una fuente de información, para normar decisiones futuras; concretando lo anterior se puede decir que la Claridad debe consistir en la explicación exacta del Programa por ejecutar.

La especificación nos indica que no debe abusarse del requisito de Claridad, llevando al extremo el detalle de las decisiones, pues lejos de ayudar puede dar lugar a confusión, por lo que es aconsejable que el Presupuesto se concrete al Programa de Trabajo, a fin de facilitar su ejecución. En oposición a este requisito se encuentra una corriente sostenedora del principio consistente en que en el Presupuesto debe incluirse el Plan en una forma más ge-

(31) MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Obra Citada.—Página 156.

neral que detallada, ya que así se permitirá una mayor discrecionalidad a quienes deben ejecutarlo.

Consideramos que en nuestro medio actual es preferible aplicar en forma absoluta el requisito de Especificación, en virtud de que no existe una completa autodisciplina en los administradores ejecutivos, indispensable para llevar a cabo una honesta ejecución presupuestal; es cierto que el principio de la discrecionalidad es necesario porque pone en juego la iniciativa y capacidad personal de cada uno de los funcionarios de la administración pública para lograr una perfecta ejecución del Presupuesto; pero es preciso señalar que en los casos en que no esté programado expresamente el presupuesto, podrá intervenir el criterio de las autoridades encargadas de aplicarlo, o sea el principio de discrecionalidad; pero esta medida deberá llevarse a cabo en la práctica en forma relativa para no exponernos a un estado de arbitrariedad o anarquía en materia presupuestal, toda vez que se trata de establecer los lineamientos del presupuesto sobre bases concretas y expresamente establecidas. Es así como nos permitimos proponer y por razones obvias, la absoluta especificación, es decir, planteando con claridad e individualidad, el plan a seguir.

En cuanto a Publicidad, podemos decir que en la mayor parte de los países del mundo ha desaparecido el secreto en el manejo de los fondos públicos, en virtud de que es sometido a discusión y aprobación de la Representación Nacional, lo que es conocido en definitiva por el pueblo a través de los medios legales que difunden el Presupuesto ya aprobado. Así por ejemplo, en nuestro país se considera al Presupuesto como una Ley en sentido formal, necesariamente después de someterlo al procedimiento legislativo; es promulgado en forma de Ley; es decir, se publica en el Diario Oficial de la Federación, de donde se concluye que el requisito de la publicidad tiene plena aplicación en México.

La Exactitud como requisito de gran importancia siempre se debe observar al elaborarse el Presupuesto, ya que se refiere a que las estimaciones de las partidas deben hacerse con certeza y precisión, en otras palabras, que los encargados del proceso presupuestal no exageren el monto de ellas sino que se ajusten a las realidades económicas de que dispone el País.

Al respecto, en México el Presupuesto de algunas Secretarías de Estado encierran partidas que no están debidamente estimadas de acuerdo con las realidades que el objeto de las mismas requiere, sino que su cálculo se hace únicamente en forma rutinaria sin que previamente se someta a estudios de acuerdo con las necesi-

dades, para así apreciar las cantidades reales a cubrir, lo que ocurre en algunos casos por falta de un programa que evitaría estas anomalías que causan perjuicios directos a la economía del país; afortunadamente estas situaciones tienden a desaparecer gracias a la política que al respecto puso en práctica la administración del Licenciado Adolfo López Mateos, mediante el acuerdo de 29 de junio de 1959, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes y año, y del que hablaremos posteriormente con más detalle.

El requisito de exclusividad, por último, es un complemento del principio de universalidad, ya que si éste indica que el Presupuesto debe contener todos los elementos sustantivos y el propósito de atender los problemas por resolver, la exclusividad nos indica que debe hacerse exclusión de todo aquello que sea incompatible con el Presupuesto, e incluirse únicamente lo necesario para que éste desempeñe su función de contener en abstracto el Programa de Trabajo previamente elaborado.

Una vez expuestos los principios y requisitos formales que deben observarse para que el Presupuesto sea un Plan de Acción expresado en cifras; en forma definitiva se puede concluir reiterando que actualmente el presupuesto ya no se considera como una cuenta de ingresos y egresos, en vista de que este criterio estuvo en vigor mientras la situación tanto económica como social lo permitieron, pero a medida que su desarrollo aumentó, fue necesario perfeccionar esos métodos, ahora clásicos, para adaptarlos a las nuevas necesidades, de donde surgió el concepto actual de considerar al Presupuesto como la Planeación del Programa de Trabajo del Estado.

Por todo lo expuesto, es fácil notar la transformación que ha experimentado la técnica presupuestal en los últimos años, técnica que en el futuro deberá sufrir nuevas transformaciones, pues no puede permanecer estática sino que va cambiando conforme se transforman los pueblos, para adaptarse a las circunstancias que predominen en una época determinada. Definido lo anterior, creo necesario exponer en el capítulo siguiente: qué es lo que México ha hecho en materia Presupuestaria.

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MEXICANO

- 1).—Antecedentes.
- 2).—Su Desarrollo.
- 3).—Preparación del Presupuesto de Egresos.
- 4).—El Acuerdo de 29 de junio de 1959 como base de la Planificación en México.
- 5).—Comentario a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

EL PRESUPUESTO EN EL ESTADO MEXICANO

1).—ANTECEDENTES.

Una vez analizadas, en Capítulos precedentes, las ideas clásicas y modernas que han prevalecido en la doctrina sobre el Presupuesto, consideramos oportuno indicar los lineamientos de las ideas revolucionarias que México ha experimentado en esta rama de la Hacienda Pública; pero con el propósito de tener una visión más amplia y clara de la transformación que el Presupuesto ha sufrido en el devenir de las ideas modernas, consideramos que debe volverse la vista hacia el pasado para observar cómo se ha venido elaborando el Presupuesto de Egresos en nuestro país; o sea que pretendemos describir en forma breve sus antecedentes y desarrollo resaltando los principales hechos de la trayectoria que ha seguido esta importantísima institución.

En México pueden notarse dos fases de la vida Presupuestaria, aclarando que antes de la Colonia propiamente dicho, no hubo Presupuesto; la primera etapa abarca desde la Colonia hasta la época de la Reforma y en ella el Presupuesto se rigió por un conjunto de reglas improvisadas, toda vez que eran emanadas de individuos faltos de preparación y conocimientos necesarios, el Presupuesto fue un documento de importancia secundaria; a partir de la Reforma se observa un mayor desarrollo y una mayor aplicación que culminan con la nivelación en los períodos de Gobierno del General Porfirio Díaz sufriendo un estancamiento durante la época de la Revolución y en los últimos 35 años logra con los gobiernos emanados de la misma, una evolución superior en el que se llega a considerar como el Programa de Planeación de Trabajo del Estado.

Como antecedentes del Presupuesto en México podemos mencionar los siguientes datos: Las tribus nahuatlacas, después de haber llevado una vida nómada por gran parte de nuestro territorio, tomaron asiento en la Gran Tenochtitlán en los terrenos en que hoy se localiza la Ciudad de México, para llevar una vida más estable; las carreras militar y sacerdotal constituyeron las ocupaciones características que predominaron entre dichas tribus (1).

(1) MACEDO, PABLO.—Tres Monografías.—Editado por J. Ballescá y Cía., Sucesores, México, 1905.—Pág. 329.

Al establecerse en las márgenes del lago de Tenochtitlán, la tierra fue repartida entre los cuatro grupos principales o Totems, teniendo cada uno de ellos diversos Clanes; pero la división fue territorial. Estos cuatro sectores fueron los que recibieron el nombre de Calpullis.

Para mejor explicación hagamos una distinción entre Totem, Clan y Capulli. Totem es el padre común, el símbolo mítico de unión de un conjunto de clanes; Clan es el núcleo de población unido por lazos míticos y parentesco consanguíneo y Calpullis fueron los grupos humanos o conjuntos de clanes que tenían como base la noción de estar ligados con la tierra.

El Calpulli era la celdilla de la organización económica, política y social del pueblo azteca, que representaba la última etapa de la evolución de los núcleos de población indígena. El Totem, considerado como la primera organización, la primera institución de carácter religioso bajo el signo de la cual se agrupaban núcleos pequeños de población denominados "Clanes". Estos, generalmente, se distinguían unos de otros también por una figura simbólica que era tomada, o bien de los animales, o bien de los fenómenos de la naturaleza.

Respecto de la Organización Política, Económica y Fiscal del Calpulli, el Lic. Angel Alanís Fuentes nos hace la siguiente clasificación: "Organización Política.—Autoridad suprema: el calpullec o chinancallec.—Jefe Político o local del barrio. CONSEJO DE LOS HUEHUET. Consejo de hombres inteligentes, de edad. Especie de Parlamento, con diversas jurisdicciones. Conocía lo mismo de los asuntos civiles que penales y administrativos y resolvían todas las controversias que se suscitaban entre los vecinos del Calpulli.—Autoridad militar. El Jefe militar era el Tetecutzin, con funciones de carácter militar y policial.—Organización económica y fiscal. Tenían también recaudadores de las tierras y de sus productos o frutos, que era en donde tenía mayor autoridad y cuidado. La organización económica y fiscal era casi perfecta dado a la época en que se realizaba.—No había moneda por no ser necesaria, el trabajo estaba organizado en forma comunal; es decir, todos los hombres trabajaban su parcela separadamente pero unidos por lo que hace al sistema de trabajo, cosecha, distribución y depósito de los frutos. Estaba tan bien ordenada que lo mismo servía para la atención de los servicios del Calpulli que para la contribución y sostenimiento de los servicios públicos del Estado-ciudad, es decir, de las autoridades superiores" (2).

(2) ALANIS FUENTES, ANGEL.—Apuntes de Derecho Agrario.—Págs. 43 y 44.

Pero como el lugar elegido por las citadas tribus, no les proporcionaba los recursos necesarios para vivir, se vieron obligados a obtenerlos de otros lugares que generalmente estaban ocupados por otros pueblos, lo que dio origen a las luchas entre ellos, siendo consecuencia inmediata de tales controversias el de que la tribu vencedora, en un principio sojuzgara a los vencidos y posteriormente ejerciera acción fiscal sobre ellos.

Estos tributos representan los primeros antecedentes de los ingresos que obtuvieron los pueblos mexicas, proporcionados en la siguiente forma: un tanto de la tierra que correspondía a la Agricultura; otro tanto de mercancías por parte de los mercaderes o comerciantes; otro más de efectos manufacturados por parte de la industria; los desocupados aportaban su tributo por medio de la energía muscular, haciendo las veces de bestia de carga o cultivando las tierras propiedad del Templo o del Rey.

Dichos tributos eran administrados por el Rey, que estaba asesorado por cuatro Consejeros, siendo uno de ellos el "Cihuacoatl" quien desempeñaba las funciones de Ministro de Hacienda, al cual estaba subordinado un tesorero, llamado "Hueicalpixqui" que era el jefe de los delegados y recaudadores de los tributos (3).

Además de los tributos, los pueblos mexicas tenían otras fuentes de ingresos provenientes principalmente de la agricultura y los obtenidos de los pueblos dominados que eran manejados por los asesores del Rey, razón por la cual éste podía saber, en cualquier momento, los recursos de que disponía.

EPOCA DE LA CONQUISTA

A la llegada de los conquistadores, encabezados por Hernán Cortés, a tierras mexicanas y al fundar la Villa Rica de la Veracruz y establecer en ella el primer Ayuntamiento, el conquistador nombró un tesorero y un contador, quienes se consideraron los primeros oficiales reales representantes del fisco de España en tierras mexicanas; estos oficiales se encargaban de controlar todo el oro y piedras preciosas obtenidas de los indios, ya sea en forma voluntaria o por la fuerza; una de las finalidades principales de estos oficiales consistía en que tenían que separar de toda la riqueza lograda, el "Quinto" creado por los Reyes Católicos, por Real Cédula de fecha 5 de Febrero de 1504, en la que se ordenaba que todos los vasallos, moradores y vecinos de las Indias cuyas tierras pertenecían al Reino Español, de conformidad con lo dispuesto por la

(3) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 332 y 333.

Bula Postificia, expedida por el Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, pagasen la quinta parte del oro, plata, hierro, joyas, etc., una parte del cual se destinaría para el patrimonio real, por lo que debía ser puesto en manos de cualquier Oficial de su Real Hacienda (4).

El "Quinto" vino a constituir el primer Ramo de la Hacienda Real de la Nueva España, al que también ingresaban los pequeños tributos y diezmos para la Iglesia, autorizados por los Reyes Católicos en el año de 1527 con motivo del nombramiento de Cortés como Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

Estos fueron los antecedentes sobresalientes del movimiento hacendario durante la Conquista, que se caracterizó por haber reinado la anarquía en virtud del abuso en el saqueo que realizaron los conquistadores, que lejos de cumplir con las disposiciones dictadas por los Reyes Católicos, únicamente se preocuparon por obtener riquezas personales que originaron luchas internas, mismas que propiciaron los mínimos envíos del "Quinto" a España los cuales tardaban en llegar hasta uno o dos años, debido a los rudimentarios medios de transportes existentes en aquella época.

EPOCA DE LA COLONIA (5)

Esta anarquía se prolongó durante la época Virreinal, que no brindó este primer Ramo ningún progreso debido a la falta de personal preparado para encauzar por buen camino la incipiente Hacienda de México. Pero con la llegada a las costas mexicanas de la primer nave extranjera, con la que se inició el mercantilismo, fenómeno este que, al igual que en todo el mundo, propició la entrada de las ideas liberales a México, junto con los estudios revolucionarios de la economía, de los principales tratadistas ingleses, empezó a cundir el interés por incorporar esas ideas en la organización de la Real Hacienda, iniciándose con ello la preocupación de encontrar su forma de funcionamiento, cuáles eran las causas del aumento y disminución de las recaudaciones y la distribución de éstos, procurando encauzar el manejo de la Hacienda Pública, con sistemas más propios a la época y a las circunstancias prevalecientes.

El Barón de Humboldt en su "Ensayo Político de la Nueva España" señaló, por primera vez, los malos manejos de los bienes obtenidos en la Nueva España, afirmando que bien administrados hubieran dejado múltiples beneficios al Gobierno Español (6).

(4) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 337 y 339.

(5) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 349 y siguientes.

(6) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 351.

Durante el régimen virreinal prevalece una época de calma, de quietud política; pero a pesar de la buena intención de encauzar el manejo de la renta nacional por métodos adecuados, casi siempre se puso en manos de personal impreparado que creó verdaderos obstáculos para el desarrollo de la Hacienda, tales como los estancos, alcabalas, prohibiciones, diezmos, tributos, monopolios, etc., que aunados al hecho de que el Clero no pagaba impuestos, no obstante la gran cantidad de bienes que tenía, hacían crítica la situación económica de la Nueva España.

Las leyes de desamortización de bienes promulgadas durante el gobierno de Don Ignacio Comonfort, son el resultado de un proceso histórico que reflejaba un estado social y político especial por el que atravesaba la República Mexicana, principalmente desde el punto de vista económico, el que propiamente no había sufrido ningún cambio, muy especialmente por lo que se refiere al enorme poder de que disfrutaba la Iglesia: bienes de cofradías destinados al sostenimiento, propaganda y ampliación de esas instituciones; estos bienes comprendían edificios, templos, monasterios sus ingresos bajo la forma de diezmos, primicias y limosnas; los destinados a instrucción y beneficencia a colegios, seminarios, hospitales, asilos, etc.

Todos estos bienes según cálculo del Dr. José Luis Mora, representaban un capital de muchos millones de pesos y rentas en efectivo en considerable proporción. El importe de todos estos bienes según opiniones de Don Lucas Alamán y don Miguel Lerdo de Tejada, ascendía a la cantidad aproximada de Trescientos millones de pesos. Esta cifra representaba el índice de la explotación de que eran objeto los indios y los mestizos y el poder económico de la Iglesia frente a la pobreza del Estado.

La idea que sobre la Hacienda Pública tenían en esa época era que la Real Hacienda consistía en un acervo complejo formado por ingresos, derivándose su nombre por el destino que se les daba. La Real Hacienda estaba constituida por la "Masa Común" destinada a cubrir los presupuestos Coloniales; por el "Remisible", o sea el producto de los estancos que se consignaban a la Metrópoli y, finalmente, por los "Ramos Ajenos" o entradas que no pertenecían al erario, pero administraban las cajas reales. Dichos ramos no estaban centralizados en una sola administración, sino que eran manejados por el Consulado o Tribunal de Comercio, por la Dirección de la Casa de Moneda, por Juntas Especiales, etc. Esta anarquía en la administración de la Real Hacienda, propició que aparecieran el contrabando, el fraude y la venalidad que hicieron

más crítica la situación de la Real Hacienda.

Tal estado de cosas tuvo algunas modificaciones tendientes a mejorar el funcionamiento de la Real Hacienda. El visitador de España Don José de Gálvez, dictó providencias moralizadoras en el ramo de Hacienda y en 1776 creó las Intendencias que dieron magníficos resultados económicos, ya que los ingresos se triplicaron debido a estas medidas y el auge del comercio (7).

Las Intendencias alcanzaron una gran significación política, a grado que sus disposiciones prevalecieron y en algunos casos substituyeron a las Leyes Hacendarias dictadas por el Consejo de India, instituido en 1511, encargado de elaborar todas las Leyes que debían regir en la Colonia.

La Glosa de la Real Hacienda duraba 5 años, por lo que se trató de implantar el sistema de partida doble para llevar la cuenta y razón con mayor oportunidad, para que así el Rey pudiese saber en cualquier momento, con cuánto contaba su hacienda, pues por lo lento del sistema imperante casi siempre ignoraba su monto.

De la exposición anterior se desprende que a pesar de todas las medidas dictadas, tanto por el Gobierno de la Metrópoli como por el de la Nueva España, la administración de la Real Hacienda nunca pudo encuadrarse en sistemas adecuados que dieran como resultado mayores ingresos y una mejor distribución de la Renta Nacional; de aquí que la anarquía siguiera imperando en la administración de la Real Hacienda durante toda la época virreinal.

La fuente principal de los ingresos de la Real Hacienda en la época citada, lo constituían las gabelas o tributos que llegaron a sumar hasta 80 de distinta índole no teniendo ninguna el carácter de general, recayó, en su gran mayoría, sobre el comercio, lo cual se debió a que el Clero no pagaba impuestos y además el sistema rentístico estaba organizado sobre la base de fondos especiales, es decir, se creaba un impuesto determinado para satisfacer una necesidad también determinada; este sistema llevado fuera de bases científicas y técnicas propiciaba los desórdenes administrativos a que nos hemos venido refiriendo, situación que imperó hasta la época de la Independencia.

Antes de explicar el desarrollo de la Hacienda en México durante la época independiente, consideramos oportuno incluir en una forma más objetiva el sistema empleado para manejar la Real Hacienda durante la época Virreinal; en tal virtud, a continuación haremos referencia a la distribución de los ramos destinados a sufra-

(7) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 352 y 353.

gar los gastos comunes y generales durante un año, en lo particular, el correspondiente al año de 1785 (8).

Los ramos de la Real Hacienda comprendían entre otros, los de Derecho de Ensaye, Derechos de Oro, Plata y Vajillas, Amonecación de Oro y Plata, Tributos, Ventas, Compras, Alcabalas, Aprovechamientos, etc., a los cuales se les deducían los gastos de administración y compra de materiales estancados para obtener el producto líquido; a éste también se le quitaban los cargos particulares y generales del Virreinato y las cargas ultramarinas, arrojando finalmente un sobrante que en ese año ascendió a la cantidad de: \$ 5.843,738.00, suma que fue distribuída para cubrir el Presupuesto del Reino para el año inmediato, en la siguiente forma:

INGRESOS		\$ 5.843,738.00
EGRESOS:		
Sueldos de Justicia	\$	124,294
Tropas Regladas y Sueltas	„	1.339,459
Sueldos de Milicias	„	169,140
Presidios	„	1.053,707
Misiones	„	42,494
Sueldos varios	„	54,482
Pensionistas	„	92,439
Forjados	„	47,268
Arsenal de San Blas	„	98,316
Provisión de Almacenes	„	93,005
Cargos Generales de Guerra ..	„	185,894
Cargos del Reino	„	104,551
Débitos de Reinos anteriores	„	86,893
Réditos de Dichos	„	11,592
Fondos Vitalicios	„	1,897
Banco Nacional	„	4,140
Temporalidades	„	72,728
Sueldos de Hacienda	„	508,389
SUMA	\$	4.090,688
SOBRANTE	„	1.753,050
TOTAL		\$ 5.843,738.00

En este Presupuesto se observa claramente una compleja amalgama de renglones, en los que se especificaban, en una forma confusa, las necesidades del Virreinato de la Nueva España, notándose

(8) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 360.

por lo tanto, que no se seguía un sistema aunque rudimentario, permitiera analizar con claridad su contenido y mucho menos prever las necesidades del Reino; pero como se dijo antes, no obstante haberse ya difundido en México las ideas modernas de los economistas, no se procuró durante el período Virreinal poner en práctica aquellas que hubiesen permitido administrar los ingresos y egresos en forma más correcta.

El Virrey y Conde de Revillagigedo, al darse cuenta de este problema que necesariamente se reflejaba en la economía del Reino, trató de modificar tan anárquico sistema suprimiendo los vicios; la intención era magnífica sin embargo, ninguna modificación radical se produjo, lo cual sólo llegó a lograrse hasta los inicios del movimiento de Independencia en 1810.

EPOCA DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA (9)

El movimiento insurreccional que se inicia el 15 de Septiembre de 1810, con el Grito de Independencia, en el pueblo de Dolores, se refleja de inmediato en la economía de la Nueva España, pues los ingresos experimentaron un fuerte descenso debido a que la mayoría de los rentistas se unió al movimiento de Independencia, asimismo gran número de campesinos, trabajadores y artesanos, abandonaron sus labores a fin de engrosar las filas de los Insurgentes. Esta falta de brazos empezó a resentirse en la agricultura, el comercio y la pequeña industria que en esa época comenzaban a florecer, viéndose paralizadas y como consecuencia de ello el régimen hacendario de la Nueva España, falto de una base económica firme no soportara esa clase de pruebas, lo cual habría de provocar su derrumbe en virtud de la falta del apoyo necesario para su sobrevivencia. Además, y por el mismo motivo los gastos de la Corona Española aumentaron considerablemente como consecuencia de la Guerra de Independencia, pues las necesidades del Ejército Realista se habían multiplicado, obligando al Gobierno a acudir a los empréstitos, aceptar donativos y a aumentar los impuestos y las contribuciones para así poder cumplir con los compromisos adquiridos.

Durante el período comprendido de 1810 a 1821 la economía de la Nueva España sufrió grave crisis, ya que los ingresos por alcabalas, derechos de oro y plata, el estanco del tabaco que eran sus principales fuentes, disminuyeron notablemente desquiciando el

(9) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 365 y siguientes.

sistema rentístico; a este problema se puede agregar otro más que es el de la convivencia de los empleados con los defraudadores; quienes, aprovechándose de la desorganización que prevalecía, hicieron que se recrudeciera más el desastre económico, pues la falta de ingresos repercutió necesariamente en el Presupuesto, en virtud de que los egresos de la Nación no podían cubrirse sin que antes se recurriera principalmente a los empréstitos.

El lamentable estado económico por el que atravesó nuestro país durante toda la época que duró el movimiento revolucionario de la Independencia, se debió a que las autoridades hacendarias, además de su ignorancia técnica en la materia, no hicieron una adecuada aplicación de los ingresos obtenidos y menos consideraron en el presupuesto las necesidades reales; pero sí se dedicaron al lucro personal, enviando a España, al mismo tiempo, la mayor parte de los ingresos, de los cuales sólo utilizaban los sobrantes para cubrir, en forma irregular, los servicios y demás ingentes necesidades de la Nueva España. Esta situación, explicada con brevedad, prevaleció durante toda la época de la Guerra de Independencia.

Con el triunfo de la Independencia en el año de 1821, se inició una era de constante agitación, la que no permitió el desarrollo social y económico del naciente Estado Mexicano en una forma homogénea agreguemos a esto el hecho de que, en el campo económico se cometiera el gran error de suprimir totalmente los sistemas administrativos vigentes, los que debieron ser substituídos paulatinamente (10).

Por otra parte, preciso es tener en cuenta que uno de los motivos que originaron el movimiento insurgente fue precisamente el económico, debido a la desigualdad de las clases sociales, a la política del Gobierno Español que se concretó durante tres siglos, a aprovecharse de la riqueza colonial entre el pillaje y el saqueo de que fue objeto nuestro país durante toda a época de la Guerra de Independencia; con ello podemos concluir que las nuevas autoridades Insurgentes, al hacerse cargo de las riendas del país, en realidad no suprimieron en su totalidad aquellos desmanes que habían sumido a la economía del país en un estado caótico. Tampoco hubiera sido posible que las nuevas autoridades mantuvieran en vigor un sistema muchas veces modificado, por no contar con el apoyo del pueblo y por el estado de incertidumbre que prevaleció en todo el País después de la Guerra de Independencia. Estas y otras tantas razones motivaron que al consumarse la Independencia de Mé-

(10) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 372.

xico, se optara por eliminar totalmente los sistemas hacendarios imperantes, procediendo a organizar las Oficinas de Hacienda que, en lo futuro, habrían de tener a su cargo el manejo de toda la economía del Estado Mexicano.

En la organización de estas oficinas, se observan dos tendencias, una, sostenía que la Secretaría de Hacienda debía controlar la dirección suprema del Ramo, en la doble función de recaudar los fondos y distribuir los ingresos y la otra, sugería la formación de dos organismos, uno recaudador de fondos y el otro distribuidor de los ingresos nacionales, pero siendo ambas totalmente independientes y teniendo únicamente como relación, las disposiciones del Ministro de Hacienda.

El primero de los sistemas anteriormente citados fue adoptado por Ley de 16 de Noviembre de 1824, siendo en aquel entonces Presidente de la República Don Guadalupe Victoria y Ministro de Hacienda Don José Ignacio Esteba; este ordenamiento constituyó el primer paso para sustituir el sistema Hacendario Colonial; se suprimieron las Direcciones y Contadurías de los diferentes Ramos, sus funciones fueron centralizadas en la Secretaría de Hacienda, estableciéndose con ello un Departamento de Cuenta y Razón que desempeñaba funciones que correspondieron de las Contadurías desaparecidas; una de sus principales funciones consistía en formular el Presupuesto y la cuenta anual de ingresos y egresos. Se creó igualmente la Tesorería de la Federación que habría de informar sobre los pagos que indebidamente se mandaran hacer y asimismo, se estableció la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de glosar las cuentas del Ejecutivo (11).

El principio de la concentración fue reemplazado por la tendencia que sostenía la división de la Secretaría de Hacienda en dos organismos, cuyo principal sostenedor fue Don Rafael Mangino, Ministro de Hacienda durante el Gobierno del General Anastasio Bustamante y elevado a la categoría de Ley el 26 de Octubre de 1830, por el cual se concedieron a la Tesorería, mayores atribuciones que las conferidas por Ley de 24 de noviembre de 1824 con la cual se facultaba a dicha Dependencia la presentación de la "Cuenta de Distribución", la que, en otras palabras, no era más que el Presupuesto; de esta manera todas las Oficinas Distribuidoras debían remitir a ésta sus cuentas asignadas y comprobadas. Esa división de las Oficinas de la Secretaría de Hacienda tenía el vi-

(11) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 375.

cio o defecto de impedir la vigilancia y control que debía ejercer el Ministro correspondiente sobre los ingresos y egresos (12).

Además, la citada Ley de 26 de Octubre de 1830 creó la Dirección General de Rentas que vino a suprimir el Departamento de Cuenta y Razón, del cual solamente quedaron cuatro empleados encargados de formular los presupuestos que debían turnarse anualmente al Congreso; una vez acogido el sistema se procedió a la organización de las Oficinas de los Estados; mediante dicho sistema se establecieron las llamadas Comisarías Generales y las Subcomisarías que dependían de la Tesorería General. Pero la organización proyectada, no dio los resultados deseados por sus sostenedores; esta situación, aunada a la inestabilidad de los gobiernos de esa época, provocó en el lapso de 1830 a 1870, que la dividida Secretaría de Hacienda se ocupara únicamente de examinar y discutir las cuentas presentadas al Congreso por los titulares de la misma. Conviene aclarar que dichas cuentas adolecían con frecuencia de muchos defectos, toda vez que no indicaban los ingresos y egresos reales del Estado y todo ello como resultado de la mala organización.

El anterior sistema prevaleció hasta de 1852, año en que el ilustre Poeta Mexicano Don Guillermo Prieto se hizo partidario del principio de la concentración y de la partida doble para llevar la contabilidad, con la idea de que en esta forma se remediaría la decadente administración Económica del País. En efecto, por Ley de 31 de enero de 1861, se establecieron los dos sistemas mencionados con el propósito de llevar ordenadamente la administración de la Hacienda en México, los cuales, aunque con grandes modificaciones, son en la actualidad la base de la organización y funcionamiento de la Hacienda Pública de nuestro país. No obstante tan loables esfuerzos, no fue posible llevar a su meta las ideas del legislador de la Constitución de 1824, que, en su artículo 50, fracción VII, otorgó facultades al Congreso para determinar los gastos generales, decretar las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar la recaudación y tomar anualmente cuentas al Gobierno. En tal virtud con fundamento en esas facultades, se implantaron tres clases de leyes hacendarias: la primera, encaminada a dar una distribución adecuada a los impuestos y a las rentas; la segunda, sería la base para la organización de las instituciones de la Hacienda Federal y la última, vendría a cubrir las necesidades y la gran escasez del momento. Estas leyes, no lograron detener el aumento de

(12) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 377.

la deuda pública por no haber planeado su amortización, lo que nos dá a entender que los primeros años de la vida independiente de México, fueron demasiado estériles desde el punto de vista financiero, debido a los inadecuados sistemas empleados y al constante cambio que sufrieron los mismos, a las que, aunada la anarquía social existente, impidieron que existiera un sistema hacendario adecuado a las circunstancias, forzando a las autoridades mexicanas a cubrir las urgentes necesidades por procedimientos coactivos enderezados en contra de los particulares, tales como el que los propietarios de casas debían entregar dinero en efectivo, descuentos a los sueldos de empleados y militares, donativos y préstamos forzados, empréstitos ruinosos en el extranjero y otras medidas tendiente a tratar de nivelar los ingresos y egresos.

El estado lamentable de la economía de nuestro país prevaleció por varios años, no obstante los grandes esfuerzos encaminados a organizar la Hacienda Pública de México y, para acabar con tan angustiosa situación que paulatinamente llevaba la República Mexicana al fracaso, surgió una nueva corriente que trató de organizar la hacienda, entre los que podemos citar a Don José Ignacio Esteva, Mariano Arista y Manuel Payno, quienes propusieron métodos, por desgracia erróneos debido a la falta de conocimientos económicos y financieros (13).

Posterior a los esfuerzos infructuosos de los sostenedores de la anterior corriente, la situación de nuestro país siguió en las mismas circunstancias durante 43 años, dentro de los cuales se conocen hechos tan sonados como la dictadura de Antonio López de Santa Ana, la promulgación de la constitución de 1857, que en sus artículos 68, 69, 119 y 72 fracción VII, VIII, IX otorgaron el carácter de constitucional al Presupuesto de Egresos, la guerra de Tres Años, el triunfo del Licenciado Benito Juárez en 1860, el Imperio de Maximiliano, etc., hasta situarnos en el año de 1867 en que nuevamente Don Benito Juárez asume el Gobierno. Todos estos sucesos no únicamente produjeron disturbios en nuestro país, sino que también dieron lugar a grandes transformaciones, toda vez que, a partir de entonces, se empezó a tener fe y confianza en el porvenir de México y esperanza de que fuera un país grande y próspero en todos sus aspectos.

Antes de iniciar el estudio de la Hacienda Pública en el México Contemporáneo, creemos conveniente presentar en forma objetiva el pésimo manejo y estado que tuvo la Hacienda durante las

(13) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 406.

épocas anteriormente descritas. Hagamos referencia a las siguientes desalentadoras cifras entre los años de 1825 a 1867, período en el que los ingresos fueron de \$450.927,470.20, habiendo arrojado durante el mismo lapso el Presupuesto de Egresos la suma de \$746,859,352.20, resultando un déficit de \$296.924,360.37, durante los 43 años a que brevemente nos hemos referido.

EPOCA CONTEMPORANEA (14)

Con posterioridad a la caída del Imperio de Maximiliano y asumida nuevamente la presidencia de la República del País por el Licenciado Don Benito Juárez, su Secretario de Hacienda, Don José María Iglesias, fijó como meta el cambio total de los sistemas imperantes en esa época a fin de salvar la debilitada Hacienda Mexicana, principia la labor que se ha impuesto con su determinación de quitar las facultades hacendarias a los militares, las que les habían sido conferidas con motivo de la guerra; concentra la administración fiscal, reorganiza el funcionamiento de la Tesorería de la Federación y crea, además, el Departamento Estadístico y otro más de contabilidad; persigue la extinción del agio e impide que la intervención de elementos extranjeros siguiera dominando, la que se había iniciado con motivo del reconocimiento del Imperio de Maximiliano; sobre todo presenta por vez primera las bases para seguir el método más apropiado a la época e ir amortizando la deuda pública. Con tal motivo ordenó se efectuaran almonedas que adjudicaban una suma de dinero al acreedor del Gobierno que más cantidad de títulos ofreciera por ellas. Todas estas medidas se hicieron con el propósito de restaurar a situación económica del país, a lo que hay que sumar el licenciamiento de gran parte del Ejército y la continuación de la nacionalización de los bienes del Clero.

Por razones de salud del citado gran reformador, el señor Presidente Don Benito Juárez se vio en la necesidad de poner al frente de la Secretaría de Hacienda, a otro ilustre y gran benefactor de la Patria, Licenciado Don Matías Romero, hombre leal que le había servido durante su estancia en los Estados Unidos de Norteamérica y quien además, había tenido la oportunidad de contemplar los métodos anglosajones. El Licenciado Matías Romero tomó posesión de su cargo el día 16 de enero de 1868, con el firme

(14) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 424 y siguientes.

propósito de proseguir la fecunda labor de Don José María Iglesias (15).

Al iniciar sus funciones Don Matías Romero como Secretario de Hacienda, elaboró un Plan que había estado estudiando detenidamente; éste contenía cambios radicales en toda la Legislación Fiscal, siendo los puntos más importantes los siguientes:

1o.—No hacer de los Derechos Marítimos la base de las rentas Federales y establecer rentas interiores que rindieran productos equivalente a los marítimos.

2o.—Hacer una rebaja prudente a los cuotas de la tarifa de importaciones, una vez sistematizadas las rentas interiores.

3o.—Establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y la contribución directa sobre la propiedad raíz.

4o.—Abolición de toda clase de derechos de exportación.

5o.—Cambio radical de los impuestos de minería.

6o.—Abolición de las alcabalas.

7o.—Supresión de la contribución federal para el erario de la Federación.

8o.—Apertura de la costa al comercio de exportación.

9o.—Establecimiento de líneas de Vapores que frecuenten nuestras costas y sistematicen una comunicación regular con ellas.

10o.—Demarcación de los límites de la República en las fronteras del sur.

11o.—Prohibición en los estados para gravar las importaciones y exportaciones.

Don Matías Romero por desgracia, no previó en su planteamiento la manera de regenerar en forma absoluta la economía del país; aunque sirvió para que el Gobierno se diera cuenta en forma aproximada de los recursos y necesidades que tenía a través de su Presupuesto, elaborado imperfectamente. Una de las causas que obstaculizaron el desarrollo del Plan propuesto fue la labor adversa del Congreso que no estaba conforme con la autoridad Constitucional del Presidente, y procuró, por todos medios a su alcance, contrarrestar las decisiones tomadas por el Ejecutivo Federal, haciendo imposible la nivelación de los Presupuestos y el encauzamiento de la economía Nacional a través de un Plan determinado.

A pesar de esta labor negativa del Congreso, no pudo retener la fecunda labor del Licenciado Don Matías Romero que se proyectó en el mejoramiento de la Hacienda Pública de México, trabajo en el que destacan los aspectos siguientes: lo realizado en ma-

(15) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 426 y 427.

teria de Presupuesto; la iniciativa consistente en presentar Proyectos de Presupuestos tanto de ingresos como de egresos, a fin de que fuera posible examinar los aspectos más importantes por desarrollar; la unificación de las cuentas del Presupuesto de Egresos; la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo en materia arancelaria, el acuerdo por medio del cual quedaban sujetos a doble pago los derechos a las mercancías importadas; el cambio del sistema del papel sellado por el del timbre, etc.; esta labor iba dirigida a buscar el bien y la prosperidad del País, con la mira de que México tuviera una vida autónoma con base en su salud económica y en su hacienda organizada. Sin embargo, pudo más la impopularidad creada por el Congreso por medio de su hostil labor a la que ya se hizo mención; por lo cual, ante el obstáculo de llevar a cabo su plan Don Matías Romero prefirió dejar su puesto en el mes de junio de 1872 (16).

Posteriormente, y durante el Gobierno de Don Sebastián Lerdo de Tejada, sucesor de Don Benito Juárez en la Presidencia de la República no se sucedieron acontecimientos trascendentales, pues su administración siguió desarrollando el mismo plan anterior; aunque sí debe considerarse como importante, la Ley de 18 de noviembre de 1873, porque en ella se establecieron las principales bases a seguir para preparar el Presupuesto, formar y examinar la cuenta del erario, siendo esta Ley uno de los antecedentes de la actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pero al tomar posesión de la Presidencia de la República el General Manuel González, durante el cual empezó la estructuración de la economía del País que había planeado Don Matías Romero, pues con el plan de éste, la pequeña nivelación de los Presupuestos había permitido emprender obras públicas, tales como la construcción de vías férreas, hecho que determinó la resurrección económica del País y con ella el auge y la bonanza del tesoro público, habiéndose expedido al efecto la Ley de 30 de marzo de 1881 que estableció una Oficina encargada de cubrir las incompletas cuentas del erario, dándose para el futuro reglas precisas para la presentación de los Presupuestos y de la forma de rendir al Congreso la Cuenta Anual de Ingresos y Egresos y aunque dicha Ley fue muy criticada, por medio de ella se implantó totalmente el principio de la Concentración que, como ya indicamos, sostiene que debe dejarse en manos de la Secretaría de Hacienda la dirección administrativa de este importantísimo Ramo. Como se puede ver, ya se

(16) MACEDO, PABLO.—Obra Citada.—Pág. 432.

empieza a darle su debida importancia al Presupuesto como documento regulador de la Hacienda del Estado (17).

Los magníficos propósitos y principios implantados por la Ley de 30 de marzo de 1881, casi desaparecieron debido a la labor negativa de Don Jesús Fuentes y Muñoz, Secretario de Hacienda durante esta gestión, pues creó una Comisaría General de Guerra dependiente de la Tesorería, que rompía con el sistema de la Concentración establecida por la Ley de Referencia; además, se instituyó una infortunada práctica consistente en que el Presupuesto de Egresos debía contener múltiples autorizaciones de gastos sin límites en su cuantía, lo que hacía inútil el Presupuesto mismo; por otra parte se contrajeron numerosos compromisos de tipo económico, que al no poderse solventar, dieron lugar a que reaparecieran los antiguos sistemas del erario. Esto nos conduce a considerar que de hecho originó un retroceso en el adelanto que ya se había obtenido hasta entonces.

En medio de esta situación económica, surge a la Presidencia de la República Don Porfirio Díaz quien asume el poder el día 10, de diciembre de 1876; desde luego nombra como ministro de Hacienda a Don Manuel Dublán, quien en su memoria correspondiente al año de 1885 describió como caótica la Hacienda del País por deficitaria como lo demuestra el hecho de que el Presupuesto de Egresos del año de 1884 fue de: \$40.000,000.00 y se afrontaba un déficit de: \$23.000,000.00, o sea, que apenas se cubría la mitad de las necesidades presupuestadas. Esto nos permite tener una idea bastante clara de la apremiante y difícil situación en que se encontraba la Hacienda Pública del país (18).

Frente a esta situación, el Gobierno del General Porfirio Díaz, sintió la necesidad de que los ingresos aumentaran y así, decidió estimular a las fuerzas productoras del País, estableciendo una serie de normas de carácter económico compatibles con las necesidades existentes y, para tal fin, modifica las Leyes de Impuestos; reforma las Oficinas de Hacienda, expide una nueva ordenanza de Aduanas; no obstante el mal estaba muy arraigado y las medidas que pretendían remediarlo, eran ineficaces; en tal virtud, era preciso tomar medidas radicales y así tenemos que, el 22 de junio de 1885, se establecen las siguientes medidas:

1a.—Reducir los sueldos de los empleados públicos en proporción a su importancia.

(17) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 437.

(18) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Pág. 440.

2a.—Supresión de todas las consignaciones que sobre rentas públicas estaban vigentes y,

3a.—Se fijaron las bases para liquidar los diversos títulos de crédito que formaban la deuda interior y exterior y los saldos insolutos de presupuestos anteriores.

Las anteriores medidas vinieron a establecer una nueva era dentro de la Historia Financiera de nuestro País, toda vez que, por medio de ellas, se logró cubrir, si no todas, la mayoría de las deudas que tenía México, dándose con ello un paso más en el mejoramiento de la economía nacional. Con posterioridad nuestro País vivió años de tranquilidad política relativa, la cual permitió una evolución económica poco deficiente como consecuencia de la falta de un Plan General. Esto dió origen por una parte, a que se continuaran contrayendo compromisos financieros para poder continuar las obras ferroviarias iniciadas; por la otra, a que los egresos superaron a los ingresos haciendo que los presupuestos fueran deficitarios. No obstante la época y la situación, se llegó a pensar en la forma de amortizar los créditos sin recurrir a los medios de especulación a que se habían acostumbrado los acreedores.

Después del deceso de Don Manuel Dublán ocurrido en el año de 1891, le sucede en el Ministerio de Hacienda Don Benito Gómez Farías que no realizó ningún hecho de trascendencia; esto motivó a que el 29 de mayo de 1892 fuera substituído por Don Matías Romero, quien designa como Subsecretario a Don José Yves Limantour. Desde luego manifestaron que no se había logrado una nivelación en los Presupuestos de Ingresos y Egresos, toda vez que, siendo éstos últimos mayores, se habían cubierto con préstamos obtenidos en el extranjero; por lo que propusieron: no abusar de los mismos y procurar cubrir el déficit y nivelar los Presupuestos; habría que aumentar los impuestos hasta donde fuera posible tomando en cuenta la crisis existente; asimismo se redujeron los sueldos, se suprimieron los presupuestos de partidas ilimitadas y gracias a todas medidas, al fin se logró la nivelación de los presupuestos por primera vez y posteriormente, en el año de 1895 también por vez primera, se tuvo conocimiento de un sobrante, es decir, un superávit. Tal era el estado de la Hacienda Pública de México al finalizar el Siglo XIX (19).

Seguidamente la administración de la Hacienda Pública entra en un largo período de normalidad durante el cual las reformas se concretaron a perfeccionar los sistemas de la contabilidad Pública

(19) MACEDO, PABLO.—Obra citada.—Págs. 446 y 447.

y a centralizar más en la Secretaría de Hacienda, no sólo la preparación del Presupuesto, sino también el manejo íntegro de la economía del País; sin embargo a pesar de ese estado aparente de normalidad, es de observarse que ni los sistemas de contabilidad llegaron adaptarse a las necesidades ingentes de la Patria, como tampoco el control preventivo bastaba para asegurar el exacto cumplimiento del Presupuesto, de modo que se evitaran los excesos y transferencias de partidas inadecuadas.

Lo anterior dió lugar se expidiera la Ley de 23 de mayo de 1910 cuyo objetivo principal era la reorganización de la Tesorería General de la República, la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como Dependencia de la Secretaría de Hacienda y para controlar con más efectividad el Presupuesto. El Departamento de Contraloría se instituyó como órgano administrativo, especialmente técnico y autónomo, dependiendo directamente del Ejecutivo, que sería el encargado de realizar un control estricto del Presupuesto a fin de evitar los gastos injustificados y, así evitar tanto los fraudes al erario y corregir los defectos técnicos del mismo Presupuesto, etc. Este Departamento vino a ser más tarde lo que en la actualidad se conoce como Dirección de Egresos.

No obstante la organización realizada en la Secretaría de Hacienda en lo que respecta al Presupuesto, éste se elaboraba sin apearse a un programa determinado en un plan de trabajo a cumplir a pesar de que durante el Gobierno de Porfirio Díaz se empezó a trabajar para dotar a México de una serie de servicios públicos que le eran indispensables y que hasta esa época se desconocían, como los ferroviarios. De ahí que la política en materia fiscal tendió pues, únicamente a tratar de reducir la deficitaria economía nacional. Podemos afirmar pues, que el Presupuesto de Egresos, hasta entonces no fue elaborado conforme a un programa o plan de trabajo a seguir, por lo que muy poco se puede decir del Presupuesto como instrumento de acción del Estado.

Sólamente al final de los 30 años que el General Porfirio Díaz permaneció en el poder se alcanzó, bajo los auspicios de la Escuela Liberal, el ideal del equilibrio presupuestal, el que estuvo subordinado a la urgencia de mejorar los servicios públicos y a la necesidad de elevar el nivel económico de la población, lográndose, como se ha dicho antes, subsidios para financiar la construcción de ferrocarriles y obras portuarias para facilitar el transporte de materias primas; sin embargo, no por esto, la economía mexicana dejó de tener características de semicolonial.

2).—SU DESARROLLO.

En 1910 México inicia otra época de movimientos revolucionarios, los cuales tuvieron como meta inicial destituir del poder al General Don Porfirio Díaz; a partir de entonces y hasta el año de 1917 desaparecieron las mínimas nociones del orden; la existencia de un resupuesto de Egresos efectivo es nula. Podemos decir que la vida del México moderno comienza en el año de 1925, año en el cual se empieza a sentir los efectos de las realidades perseguidas por la revolución, las cuales hallábanse plasmadas en la Constitución de 1917.

El Estado Mexicano comienza a vivir una época evolutiva tendiente a transformar su economía semicolonial en industrial con base en la organización hacendaria de Gobierno; para cuyo efecto durante los años de 1925 a 1927 se sentaron las bases para la nueva estructuración del Presupuesto de Egresos con un sentido de Programa de Acción del Estado, creándose el Banco de México como la Institución bancaria central de la República Mexicana.

Durante esta nueva etapa, el Gobierno de México se encuentra en medio de dos fuerzas divergentes: una indica que el Presupuesto de Egresos debe organizarse bajo determinadas normas técnicas y la otra, induce a asegurar la realización de un Programa de Obras Públicas mediante la afectación de determinados impuestos para fines especiales, ambas venían a destruir la unidad del Presupuesto y a salirse de la técnica presupuestal; pero en vista de que el Gobierno se veía precisado a iniciar de inmediato un programa de Obras a fin de proporcionar a la colectividad una serie de servicios públicos indispensables, se propuso la segunda de las dos fuerzas citadas, haciendo a un lado la técnica presupuestaria; tuvo mucha influencia en la decisión la suspensión de pagos para amortizar las deudas que como resultado del movimiento revolucionario, contraídas por daños y expropiaciones causadas a los extranjeros residentes en el País y a los nacionales sumadas a las que se tenían con el extranjero y contraídas por el Gobierno del General Porfirio Díaz. Esta situación que hacía imposible obtener nuevos empréstitos en el exterior para financiar el nuevo programa de Obras Públicas, de tal suerte que las emisiones de valores de la deuda Pública Interior que se hicieron hasta 1932, se utilizaron para cubrir indemnizaciones de las expropiaciones efectuadas, para constituir los ejidos y pagar los adeudos de regímenes anteriores.

Solo en esta forma se pudo llevar a cabo el Programa de Obras Públicas y cuando sus benéficos resultados se comenzaron a sentir en diferentes regiones del País; fue entonces cuando se pensó en la posibilidad de buscar financiamientos internos por medios completamente ajenos a la unidad del Presupuesto de Egresos y como se crearán patrimonios manejados fuera del Presupuesto por una junta especial, con fondos que provenían de diversas fuentes, tales como la Lotería Nacional, Bonos de Caminos, práctica de algunos juegos, etc.; y de esta manera, siguiendo métodos contrarios a la técnica presupuestal, fue posible realizar el Plan y Obras que permitió a nuestro país iniciarse en la transformación de sus sistemas económicos, o sea, de la etapa semi-colonial a la semi-industrial.

Posteriormente se logró una unificación, aunque paulatina, del Presupuesto de Egresos y el País empezó a experimentar un gran desarrollo que habría de impulsar a las administraciones públicas a seguir un determinado programa, previamente elaborado, cosa que antes no se había logrado debido a la incipiente economía nacional motivada por los constantes movimientos internos de carácter revolucionarios que dieron origen a cambios de gobierno que se sucedían uno tras otros, o sea, que existía una inestabilidad política. Todo esto contribuyó a sumir al País en un estado caótico desde el punto de vista político financiero, pues aquellos gobiernos solamente se concretaban a impedir que la economía nacional no fuera definitivamente al fracaso, situación que hacía imposible seguir una política fiscal perfecta, basada y sujeta a un programa de Acción del Estado, mismo que se reflejaba en el Presupuesto que constituye un documento con expresión en cifras del Programa de Acción.

Del lapso de 1920 a 1937, la población mexicana aumentó considerablemente, lo que dió lugar igualmente a un movimiento monetario; por otra parte, como los países extranjeros volvieron a confiar en México, las inversiones de capital exterior aumentaron rápidamente, repercutiendo esto en un mayor ingreso nacional como resultado del aumento de la producción de bienes y servicios y del ingreso monetario. Muy pronto esta situación habría de influir poderosamente en el progreso económico del País aunado al resultado de una mejor organización hacendaria y sobre todo de la Planificación del Presupuesto de Egresos; de aquí que las administraciones públicas que dirigieran los destinos de nuestra patria en sus respectivos ejercicios, canalizaran su política hacia dos aspectos importantes:

a).—La necesidad de llevar a cabo la Reforma Agraria para corregir la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso.

b).—La necesidad de fomentar el desarrollo de las actividades productivas del país para elevar el ingreso per-cápita.

Este último e importantísimo aspecto de la política seguida desde entonces, necesariamente demandó la elaboración de un amplio programa de Obras Públicas, el cual hubo de reflejarse en el Presupuesto de Egresos, que empezó a tener la trascendental importancia que hoy tiene, toda vez que en él se plantea el Programa de Acción que una determinada administración debe seguir. El Programa de Obras Públicas a que nos venimos refiriendo es el siguiente:

a).—Construcción de caminos y reconstrucción de ferrocarriles.

b).—Construcción de Obras de Riego, a fin de asegurar la producción agrícola.

c).—Producción de combustibles y generación de energía eléctrica, y

d).—Mejoramiento de los servicios urbanos.

El programa de referencia tropezó, en cuanto al financiamiento, con el problema de la incipiente Economía Nacional, la que, para poder superarla, la Administración Pública se vió en la imperiosa necesidad de poner en práctica una política presupuestal (20) que en lugar de producir resultados satisfactorios, condujo al déficit; sin embargo, hay que hacer notar que no obstante lo anterior, a partir de los años de 1934 a 1946, la política presupuestal de México tiende a consolidar las actividades del gobierno, las de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, creados para atender diversos aspectos del desarrollo económico del país, con patrimonios integrados (en gran parte) con fondos públicos pero la operación no se manejó a través del Presupuesto Federal; esto impidió a que en principio, no se lograra una auténtica unidad presupuestal, sino hasta el advenimiento del régimen del Lic. Adolfo López Mateos y la actual administración.

Esta era la situación de la naciente economía nacional en el año de 1946. Ahora bien, en cuanto al Presupuesto de Egresos podemos decir que a partir de dicho año se le dá una nueva estructura que modifica su fórmula tradicional, mediante el simple recurso de subdividir la cifra total correspondiente a cada Ramo, en una

(20) BETETA, RAMON.—Tres Años de Política Hacendaria.—Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—México, 1951.—Págs. 34 y 35.

serie de capítulos que, en síntesis, se puede reducir a dos grandes ramas que luego se citan: El presupuesto tradicional estaba dividido en los Ramos siguientes: Poder Legislativo, Poder Judicial, Oficina de la Presidencia de la República, uno más para cada taría o Departamento de Estado, otro destinado al pago de la Deuda Pública; el de Inversiones que se agregó en 1930 y que se destinó a reportar los gastos de fomentos diversos de las Obras Públicas; y, por último el de Erogaciones Especiales que se incluyó en 1946-47 y que comprende subvenciones y subsidios a industriales y comerciantes.—Las dos grandes ramas mencionadas son:

1ra.—Gastos de consumo que compende los servicios personales, los servicios de las Dependencias, los gastos de prevención social, los gastos fijos y los de conservación y,

2a.— Las inversiones que comprendía los gastos, las elaboraciones, las construcciones, las adquisiciones, las inversiones, las cancelaciones de pasivos, erogacione especiales y extraordinarias.

En esta nueva estructuración dada al Presupuesto de Egresos, se refunden los Programas de Acción de las administraciones Públicas, las que habiendo tenido conocimiento de los principales problemas que afrontaba el País, hicieron sus Programas de Gobierno basándose en ellos y explicando sus planes para una adecuada solución de los mismos.

A partir de 1946 la Administración Pública inició sus labores dando especial importancia al Plan de Industrialización que tendía principalmente a satisfacer las necesidades internas: incremento de las industrias básicas y transformación de las materias primas. Puede decirse que esta administración continuó impulsando el desarrollo económico del país, iniciado por administraciones anteriores, empleando todos los medios a su alcance para contrarrestar los desequilibrios asociados a todo proceso de desenvolvimiento económico.

Para estar en posibilidad de llevar a cabo su Programa de Gobierno, la Administración presidida por el Lic. Miguel Alemán, no solamente se trazó un Programa de Acción a seguir, sino que también sentó las bases para organizar la Hacienda Pública y capacitar económicamente la realización de dicho Programa, es decir, partió del principio el cual indica que la Hacienda Pública debe organizarse y manejarse en función de un Programa General de Acción que asigne a cada rama del Poder Público el desempeño de una función de dicho programa, de tal manera que la estructuración del Presupuesto General de Egresos sea la expresión en cifras de ese Programa de Trabajo de Gobierno.

A partir de esta época prevalece el criterio de que el Estado, como Organización Política y Económica, debe someter su Acción a un Programa General de Trabajo dentro del cual se deben prever y clasificar las actividades y servicios en razón de su importancia social, así como desde el punto de vista de las erogaciones que los mismos demanden, toda vez que técnicamente el Presupuesto de Egresos debe ser la expresión numérica de esos Programas de Acción para períodos determinados y que comprende todas las actividades del Estado y la forma de distribuir los recursos con que el mismo cuenta, estos razonamientos constituyeron la técnica que habría de servir en la iniciativa de la Ley de Ingreso del Erario Federal para 1947 presentada al H. Congreso del Unión, en las que se incluyeron medidas tendientes a considerar la actividad del Gobierno como Acción sujeta a un Programa que, necesariamente, tenía que repercutir en el Presupuesto de Egresos, el cual, a partir de esta administración, fue considerado como el Programa de Planeación de Trabajo del Estado, calidad que se iría perfeccionando en las administraciones posteriores (21).

Con este grado de desarrollo alcanzado, el Presupuesto de Egresos adquirió el carácter de Programa de Trabajo en las administraciones posteriores y así tenemos que la administración del señor Adolfo Ruiz Cortínes tuvo como preocupación básica continuar fortaleciendo la economía nacional, mediante una prudente y coordinada política monetaria crediticia, hacendaria y de inversión y siguió una Política Fiscal destinada a servir de instrumento para promover la cooperación y el desenvolvimiento de la Justicia Social del País.

Para poder alcanzar tales fines y tomando en cuenta que el Programa de Acción del Estado se refleja en el Presupuesto de Egresos, y procurando que el Crédito Público y los Impuestos, no contribuyeran a reducir el poder de compra de las clases sociales más débiles, se tendió a perfeccionar los sistemas de recaudación y a exigir absoluta honradez en los causantes y en los agentes fiscales, creando así una protección arancelaria en beneficio de la colectividad.

Es de hacerce notar asimismo, que otro de los fines que se propuso dicha administración fue el de coordinar el desarrollo de la agricultura, la industria, el comercio y los transportes para lograr el mismo tiempo el equilibrio del Presupuesto de Egresos. Todas estas medidas nos demuestran que durante el régimen del señor

(21) BETETA, RAMON.—Obra citada.—Pág. 186.

Adolfo Ruíz Cortines el Presupuesto de Egresos dejó de considerarse con el criterio anacrónico que lo tomaba como un simple documento ordenador de las cuentas del Estado, entendiéndolo ya como un instrumento en la lucha por conseguir los objetivos de la política social del Programa de Gobierno y considerando lógicamente la política fiscal no como un fin, sino como un instrumento, un medio que, unido a la política crediticia, monetaria, de salarios, de precios, etc., integran la política económica que el Estado debe aplicar para lograr sus objetivos fundamentales. Es así como la política fiscal en el régimen de referencia tuvo un importante papel, pues se consideró que los resultados de la política fiscal social se reflejarían a través del Presupuesto de Egresos, toda vez que éste constituye una fuente de información clara y precisa de los Programas de desarrollo económico.

Durante la propia administración se procuró precisar los conceptos de Gastos Corrientes y de Capital; los primeros consisten en una disminución del activo del Estado, es decir, los gastos de consumo a que nos hemos referido en la parte final del Capítulo I (véase página 16); los segundos los constituyen aquellos gastos que trae consigo un aumento del activo real. Con estos conceptos se empezaron a incluirse dentro del Presupuesto los gastos para el desarrollo de un Programa anual; además, se previeron los gastos para un Programa con el fin de desarrollar la explotación de nuestros litorales durante todo el sexenio, al cual se denominó "Marcha al Mar", fijando para ello un Presupuesto sexenal por 716 millones de pesos.

Se dio igualmente un paso trascendental al incluir por primera vez, en el Presupuesto de Egresos, un Programa Sexenal de acuerdo con el plan a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior; asimismo sirvió de base para ir eliminando poco a poco aquellos viejos moldes de clasificar las cuentas del Presupuesto de Egresos y presentarlas por Secretarías y Departamentos; y también impulsó la estadística fiscal por considerar que una buena información fiscal permite dar firmeza en el Presupuesto de Egresos a las actividades no sólo del Gobierno, sino también a las de las empresas descentralizadas y de participación estatal, así como a las de los Estados y Municipios. Este nuevo sistema presupuestal se elaboró siguiendo las más modernas técnicas y, por tal motivo los diversos tipos de ingresos y egresos fueron agrupados en corrientes, de capital, reales, nominales, etc., con una tendencia a lograr, en algún tiempo no muy lejano, un Presupuesto de Egresos global, consolidado, que permitiera una visión no sólo de la acción del Gobierno

en la Economía Nacional, sino también el conocimiento de las fuentes de financiamiento.

El Presupuesto Consolidado sería aquel que en lo futuro habría de adaptarse con el fin de substituir el sistema antiguo de manejar al Presupuesto de Egresos por Dependencias, Secretarías o Departamentos, lo que no especificaba en forma clara, precisa y completa dentro de la situación económica del País. Es por ello que en el citado régimen se sentaran las bases necesarias para que en lo subsecuente se realiza en forma más objetiva y real las ideas modernas presupuestales, lo cual solo llegó a tener aplicación en el curso de la Administración del Lic. Adolfo López Mateos. Hubo además, constante preocupación por terminar con la inmoralidad de los funcionarios y empleados públicos, en lo que respecta a la ejecución del Presupuesto, con el objeto de alcanzar en toda su integridad los altos fines que toda administración pública proyecta realizar en un Programa de Acción, perfectamente planificado. Por fortuna, no fue necesario esperar mucho tiempo para ver totalmente aplicada esa nueva técnica presupuestal, ya que, durante la administración siguiente, o sea, la presidida por el señor Lic. Adolfo López Mateos, se dieron los pasos necesarios para desarrollar un Programa de Gobierno bajo planes que abarcaron todo el sexenio, con propósito de alcanzar los fines propuestos consistentes en lograr la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos, la estabilidad monetaria, la intensificación de la educación pública como una de las mayores preocupaciones del Gobierno, el fortalecimiento industrial, agrícola y comercial, la realización de grandes obras de irrigación, construcción de una serie de unidades en todo el país para resolver el problema de la vivienda popular, etc., lo que fue posible lograr gracias al método seguido hasta hace poco desconocido, que incluye, entre otros, la planeación administrativa con el propósito de coordinar las tareas del Gobierno Federal, de organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, orientando la construcción, operación y conservación de obras públicas de fomento e interés general y, para planear las labores administrativas, fue necesaria la vigilancia y control de los recursos con que la nación cuenta, así como de las empresas en las que el Estado es agente o partícipe principal.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que fue la administración del señor Lic. Adolfo López Mateos la que dió los pasos más firmes en la planeación de su actividad administrativa, que habría de reflejarse en el Presupuesto de Egresos y así tenemos que la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,

al referirse a las facultades de la Secretaría de la Presidencia, en su artículo 16 dice lo siguiente: "Fracción II.—Recabar los datos para elaborar el plan general de Gastos Públicos e Inversiones del Poder Ejecutivo y los Programas Especiales que fije el Presidente de la República. Fracción III.—Planear Obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general; Fracción IV.— Coordinar los Programas de Inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; Fracción V.—Planear y vigilar la Inversión Pública y la de los Organos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Las facultades conferidas a la referida Secretaría de la Presidencia, que es la de encargarse de la planeación, reglamentación, inspección y vigilancia de los Programas de Inversión y procurar la coordinación de los proyectos que fueron sometidos a su consideración con el fin de constituir el Programa de Inversión del Sector Público y su financiamiento para los años de 1960 a 1964. Con esto se dio una cimentación sólida a la estructuración que habría de tener el Presupuesto de Egresos en lo futuro, estableciendo la división entre Gastos de Consumo o Corrientes y los de Capital o Inversión, para cuyo afecto los Presupuestos de los Ejercicios subsecuentes tenían que representarse en una auténtica expresión en cifras de los Programas de Trabajo del Gobierno y consecuentemente, del Estado, lo cual haría posible su consolidación en su tarea de representación afectiva de la economía nacional.

Como consecuencia de tales facultades conferidas a la Secretaría de la Presidencia por Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue necesario reorganizar varias Dependencias del Ejecutivo para que su funcionamiento estuviera acorde con la nueva organización administrativa y pudiera llevar a buen término su cometido. En la Nueva Secretaría se crearon cuatro Direcciones que son: la Dirección de Planeación que al mismo tiempo de absorber los estudios de los Consejos de Planeación Económica y Social, habrá de efectuar un Programa Nacional de Trabajo de acuerdo con las necesidades reales de cada región; otra de las Direcciones creadas es la del Informe Presidencial y de Estudios Jurídicos, la cual se encarga de formular los reglamentos por constituir éstos una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo; la Dirección de Inversiones, que tiene a su cargo el estudio de las inversiones por hacer, la comprobación de las que se hayan aprobado, que efectivamente se realicen cumplan los programas ya autorizados y, por último,

tenemos la Dirección de Inspección y Control, por cuyo conducto la Secretaría de la Presidencia procurará, por medio de inspecciones regulares, que no queden obras inconclusas, pues estas implican onerosas inversiones de conservación; por otra parte, esta Dirección comprobará que las obras se sujeten a las necesidades para las que se proyectaron y aprobaron o sea, que el Gobierno Federal, trata de seguir una trayectoria con plena seguridad de cumplir y concluir sus programas, determinando los períodos en que deberán realizarse.

Dentro de las funciones que realiza la Secretaría de la Presidencia encontraremos otro importante capítulo que se encarga de encauzar no solamente la inversión federal, sino también las que se hagan en los Estados, a fin de que satisfagan necesidades ingentes en bien de toda la colectividad y no en forma dispersa y anárquica; procurará que se coordine con todas las dependencias del Ejecutivo que en ello tengan participación para que, en esta forma se eviten dispersiones de esfuerzo y fugas de efectivos.

Establecido el organismo necesario para llevar a feliz término el programa, faltaban solamente las bases para que todo el aparato administrativo empezara a laborar y llevar a cabo la nueva Política de Gastos e Inversiones Públicas para acelerar el desarrollo económico y social del país y elevar las condiciones de vida del pueblo. Con tal fin, en aquel entonces Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos emitió su importantísimo Acuerdo el 29 de junio de 1959, para planificar las inversiones públicas en un solo programa que abarcó de 1960 a 1964; estas fueron las bases que utilizó para el desarrollo de su Programa de Gobierno y para dar mayor impulso a la economía nacional. Podemos pues afirmar que a partir de esta novísima política, aquellos planes anárquicos e irracionales para la inversión de Fondos Públicos en la realización de obras de beneficio colectivo, quedaron relegados a segundo término; esperamos sinceramente que en la actual administración presidida por el señor Lic. Gustavo Díaz Ordaz se continúe aplicando esta técnica moderna del Presupuesto con cuya actividad le auguramos muchos éxitos en su política administrativa y en las finanzas públicas .

3).—PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La rigidez jurídica a que quedan sujetos todos los Gastos Públicos está consagrada en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la Ley posterior". En tal virtud, el

Presupuesto de Egresos es una Ley sin la cual no puede erogarse ningún gasto; para ello se requeriría de una reglamentación que facilitara la realización de esta disposición constitucional, la reglamentación de las atribuciones y funciones del órgano encargado de realizar la tarea y, que indique la forma y términos en que se debe elaborar la iniciativa presupuestaria de gastos y, por último, la forma en que debe realizarse la ejecución y vigilancia del Presupuesto de Egresos. Para tales fines fue expedida la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 28 de mayo de 1928, que constituye el antecedente de la vigente Ley que a su vez fue promulgada con fecha 26 de diciembre de 1935. De conformidad con esta última, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente en las atribuciones y funciones para la preparación, ejecución y vigilancia del Presupuesto de Gastos; la Secretaría de la Presidencia de la República es, conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados, el órgano al que le corresponde la distribución del Gasto Público de la Federación, prevista en la preparación del Presupuesto. La discusión y aprobación del mismo, es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con nuestra Carta Magna.

A continuación pasaremos a exponer una breve explicación de lo que consiste la tarea previa en la preparación del presupuesto por ser un sistema jurídico completamente nuevo en la Administración Pública Federal, no obstante tener su antecedente inmediato en la Comisión de Inversiones que operó por Acuerdo Presidencial (y no por Ley del Congreso de la Unión ni con la facultad que en la actualidad se le otorgan al nuevo órgano encargado).

La citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creó la Secretaría de la Presidencia como un órgano de "Planeación, Coordinación y Vigilancia y no de ejecución, para ampliar el radio de acción de la Presidencia de la República en el empleo de los Recursos Públicos, correspondiendo la ejecución, a otras Dependencias del Ejecutivo" (22). En la distribución del Gasto Público previo a la preparación del Presupuesto de Gastos, interviene ampliamente la Secretaría de la Presidencia, porque la programación del gasto requiere estudios de las inversiones que repercuten en los aspectos económico y social; requiere igualmente una forma de coordinar la política económica para el desarrollo del país, del crédito exterior, del factor población, etc., facultades de-

(22) CAMARA DE SENADORES.—"Iniciativa de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado".—Edición Oficial, 1958, México.

legadas en la actualidad a la Nueva Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones II, III, IV y V del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y del Acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959; en tal virtud, la Secretaría de Hacienda debe iniciar las labores de preparación del Presupuesto que culminan con el Proyecto General definitivo del Presupuesto de Gastos, con sujeción a la planeación programada, una vez autorizada por el Ejecutivo Federal. Para tal efecto, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación otorga a la Secretaría de Hacienda una serie de atribuciones y funciones indispensables para preparar los Presupuestos de Gastos de la Federación, hasta presentar el Proyecto General definitivo ante la Cámara de Diputados.

La citada Ley Orgánica del Presupuesto en su artículo 1o, establece en forma general, las atribuciones y funciones de la Secretaría de Hacienda, con respecto a la preparación, ejecución y vigilancia del Presupuesto de Gastos y su artículo 5o. programa la preparación del Presupuesto que culmina con la presentación del proyecto a la Cámara de Diputados; este precepto establece que las Dependencias del Ejecutivo deben remitir a la Secretaría de Hacienda, antes del 31 de julio de cada año, las observaciones que crean pertinentes hacer en relación con sus respectivos ramos y las modificaciones que se propongan a los mismos, para el siguiente ejercicio fiscal. Creemos que los alcances del artículo 5o. han sido restringidos por las fracciones II y V del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pues aprobada la planeación por el Presidente de la República, no tiene una aplicación objetiva de dicha disposición, sino que y mas bien implica su derogación, toda vez que la Secretaría de la Presidencia tiene una fuerte intervención en la planeación del gasto público. Consideramos por tanto conveniente, que las citadas dependencias remitan, o bien a la Secretaría de la Presidencia sus observaciones sobre las modificaciones de sus respectivos ramos, para que sea ésta la que realice los estudios correspondientes, o a la Secretaría de Hacienda, a fin de que esta Dependencia someta tales observaciones a la consideración de la anterior.

De cualquier manera, esto representa una modificación al "status" del precepto, por la nueva actividad inter-relacionada entre ambas Secretarías. Es necesaria pues, una reforma al artículo 5o., que establezca y fije los campos de acción de ambas Secretarías en sus respectivas atribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo esta-

blece el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Presupuesto, comunicará a las Dependencias del Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial a más tardar el día 1o. de octubre de cada año, las sumas previstas para el ramo que cada una de ellas administra y la distribución proyectada de dicha suma, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo.

La intervención de la Secretaría de la Presidencia termina cuando el C. Presidente de la República aprueba los estudios de planeación que como es de esperarse, debe atender a la distribución de las sumas a que se refiere el artículo 7o. De modo que, ningún Secretario de Estado o Jefe de Departamento Autónomo, Suprema Corte o el Congreso mismo, salvo que el Presidente ordene u autorice su modificación, puede reconsiderar las partidas asignadas que tienen carácter definitivo.

En vista de lo anterior, consideramos que el propio artículo 7o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe reformarse en términos que reglamente la forma de intervención de la Secretaría de la Presidencia, para posteriores modificaciones.

Antes de que entrara en vigor la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía la facultad de aumentar o disminuir las dotaciones de cada una de las Dependencias Federales, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. En la actualidad esa misma facultad se encuentra supeditada a la programación autorizada por el Presidente de la República, así como las que proyecte la Secretaría de la Presidencia, según se desprende de las disposiciones antes dichas. Al expedirse las Leyes de 1928 y 1935, no existían disposiciones jurídicas ni órganos tendientes a realizar estudios económicos y presupuestales de gran importancia. Fue hasta la creación por Acuerdo Presidencial, de la Comisión de Inversiones de fecha 9 de junio de 1953, que dichas tareas son desarrolladas por la Dirección de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia, por Ley del Congreso de la Unión (23).

El Dr. Gabino Fraga nos hace referencia a esta atribución que le correspondía a la Secretaría de Hacienda, con exclusión de

(23) Para mayores detalles Vid. SALINAS LOZANO.—Comisión de Inversiones.—"Revista de Administración Pública" Núm. 5, Págs. 7 al 17. RAFAEL MANCERA ORTIZ.—"El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional".—"Revista de Administración Pública" Núm. 2, Págs. 5 y 6. Secretaría de Bienes Nacionales.—"Directorio del Gobierno Federal".—Págs. 61 y 62.

cualquiera otra y que recoge de la iniciativa de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 28 de mayo de 1928, diciendo que: "La Secretaría de Hacienda queda facultada para revisar, coordinar, disminuir o aumentar las previsiones de gastos que hagan los diferentes organismos del Gobierno Federal, en sus proyectos parciales del Presupuesto, con el fin de establecer el necesario equilibrio entre las erogaciones y las estimaciones de ingresos" (24). No es nuestra intención afirmar que las facultades de la Secretaría de Hacienda hayan sido aniquiladas o disminuídas por la Secretaría de la Presidencia para preparar el Presupuesto; pero si es verdad que no puede por motu propio autorizar aumentos o disminuciones, ya que para esto se requiere el previo acatamiento a las instrucciones del Ejecutivo Federal, en virtud de existir una barrera jurídica establecida con la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, es decir, que en la actualidad tales atribuciones corresponde a la Secretaría de la Presidencia. En tal virtud, la fracción II del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos debe interpretarse, en el sentido de que los aumentos o disminuciones obedece a los planes realizados por la Secretaría de la Presidencia los que a su vez son sancionados por el Presidente de la República.

Como una ilustración a lo anterior, a continuación nos permitimos presentar los sistemas utilizados por algunos países:

En los Estados Unidos de Norteamérica, donde el Presidente dirige en forma exclusiva la actividad del Gabinete (actividad que en otros países se encarga el Primer Ministro o al Gabinete entero cuyos ministros no son sino gerentes superiores), el Director de la Oficina del Presupuesto que equivale a la Dirección General de Egresos en México y obra por delegación del C. Presidente, tiene la facultad de reducir las previsiones de gastos de los servicios, antes de someterlos a la aprobación del Presidente, en un informe general (25).

El Departamento de la Tesorería de la Gran Bretaña determina la suma global atribuída a cada Ministro en el Presupuesto de Gastos. El Ministro de Hacienda, que ejerce prácticamente la Dirección del Departamento de la Tesorería, puede a este efecto modificar las previsiones de gastos de los Ministros. Sin embargo, los Ministros de la Defensa Nacional tienen el derecho de recurrir al Gabinete con motivo de las modificaciones importantes que

(24) FRAGA GABINO.—Obra citada.—Págs. 371 y 372.

(25) JACOMET, R.—Estudio sobre el Presupuesto.—Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1941.—Páginas 17 y 18.

al Ministro de Hacienda hubiera efectuado, sin asentimiento a sus previsiones iniciales" (26). En cambio, "Las previsiones de gastos son establecidas en Francia por cada uno de los Ministros. El Ministro de Finanzas confecciona el Presupuesto General de los recursos y a él corresponde equilibrar los gastos y los recursos" (27).

En Alemania, antes de la Segunda Guerra Mundial, el Ministro de finanzas tenía la facultad de modificar las previsiones de las demás Ministros de conformidad con las Leyes de 31 de diciembre de 1922 y 13 de diciembre de 1933. Si el Ministro afectado no estaba conforme, le quedaba el recurso de apelación ante el consejo de Ministros, siempre que fueren cuestiones de una importancia considerable cuya decisión, si era contraria a la proposición del Ministro de Finanzas, podía éste a su vez oponerse y proponer una nueva votación en que se requería además del voto del Canciller del Reich con la mayoría" (28).

En Rusia, "El Centralismo Democrático y la Política Nacional del Estado se expresan en el derecho concedido a cada República Federal y a cada República Autónoma, así como a los Soviets locales, de calcular sus propios presupuestos, agrupándolos luego en un Presupuesto Unico de todo el Estado" (29).

"El Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Ministros de la URSS determinan las líneas generales del Plan Económico a base de los datos correspondientes a años anteriores. Los organos planificadores se encargan de la elaboración del Plan Económico. De conformidad con sus directivas, el Ministro de Hacienda de la Unión da instrucciones a los demás Ministros de la Unión para la preparación del proyecto de presupuestos de la Unión y a los Ministerios de Hacienda de las Repúblicas de la Unión para la preparación de los presupuestos de las respectivas Repúblicas y los presupuestos Municipales. Los Ministerios de Hacienda de las Repúblicas de la Unión presentan al Ministerio de Hacienda de la Unión los proyectos de presupuestos de las Repúblicas de la Unión y de las administraciones Municipales, después de aprobados por los Consejos de Ministros de las Repúblicas de la Unión.

El Ministro de Hacienda de la Unión prepara entonces el proyecto de presupuesto e incorpora todos los presupuestos en el Presupuesto conjunto del Estado. El Consejo de Ministros de la URSS examina detenidamente el proyecto de presupuesto del Estado y resuelve cuantas diferencias puedan existir entre los Gobiernos de

(26) JACOMET, R.—Obra citada.—Pág. 15.

(27) JACOMET, R.—Obra citada.—Pág. 17.

(28) JACOMET, R.—Obra citada.—Pág. 18.

(29) LAVROV, V.—El Presupuesto de la Unión Soviética.—Pág. 17.

escala inferior. Más tarde el Presupuesto del Estado es aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión y sometido por el Ministro de Hacienda, en representación del Consejo de Ministros, al Soviet Supremo de la Unión y Soviet de Nacionalidades" (30).

El artículo 8o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos establece una actividad previa de las Dependencias Federales, consistentes en nombrar a sus representantes ante la Secretaría de Hacienda antes del 1o. de octubre a fin de que ésta se encuentre en posibilidades de convocarlos durante la segunda quincena del citado mes, para darles instrucciones respecto a la preparación del proyecto de Presupuesto de Egresos y unificar el criterio con relación a los problemas que se hubieren presentado. Del artículo citado también se infiere que la convocatoria a que se hace alusión, debe contener la orden del día, es decir, los temas a tratar respecto de la preparación del proyecto, ya que el Presupuesto de Egresos obedece a un procedimiento técnico donde los Capítulos, Conceptos y Partidas, deben quedar ordenados por materias dentro de cada unidad presupuestaria y sujetas a una clasificación. Lo anterior, en realidad, implica una preparación adecuada de los representantes de cada una de las Dependencias aludidas a que se refiere el citado artículo.

La convocatoria a que se refiere el artículo 8o., tiene por objeto unificar el criterio con relación a los problemas que se hubieren presentado. Estos problemas pueden consistir en no sujetarse a las sumas previstas a cada ramo o a la incorrecta distribución en los Capítulos, Conceptos y Partidas, o no sujetarse a los instructivos de la Secretaría de Hacienda. Pueden igualmente surgir otros problemas, tales como que las Dependencias no hayan recibido a autorización oportuna de sus proyectos preliminares, o bien que los remitidos a la Secretaría de la Presidencia no llenen los objetos previstos y entonces haya necesidad de reformarlos frente a la carencia de bases jurídicas que prevean estas cuestiones, por no estar señaladas expresamente ni el artículo 8o. ya mencionado, ni en el 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como tampoco en el Acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959. Ante tal situación, consideramos necesaria la reforma del multicitado artículo 8o. de la Ley Orgánica para adaptarlo a las nuevas necesidades debidas a la desintegración de la unidad de coordinación en las tareas de preparación del Presupuesto como resultado, asimismo, de la falta de coordinación entre las dis-

(30) Departamento de Asuntos Económicos.—Naciones Unidas.—Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado.—Pág. 136.

posiciones de la Ley Orgánica y las posteriores, dictadas en relación con esta materia; sin dejar de reconocer la necesidad de los proyectos se ajusten a las técnicas fijadas para la compaginación formal del Presupuesto, donde debe imperar una ordenación armónica y jerarquizada por ramos, capítulos, conceptos y partidas.

El artículo 9o. de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que a más tardar el primero de noviembre de cada año, las Dependencias Federales deben enviar sus proyectos preliminares de Presupuestos ajustados a la cantidad fijada, de conformidad con el artículo 7o. de la Ley antes invocada.

En 1959, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crea la Secretaría del Patrimonio Nacional con atribuciones más definidas de las que tenía la de Bienes Nacionales a la cual substituyó; se crea también la Secretaría de la Presidencia, con atribuciones que le correspondían en parte, como hemos visto en renglones anteriores, a la Secretaría de Hacienda.

Existe la posibilidad de que el siguiente paso tienda a la modificación de la Legislación vigente a fin de que se de toda la atribución en materia presupuestaria a la Secretaría de la Presidencia. A este propósito, creemos oportuno hacer referencia a lo expresado por el licenciado Alvaro Rodríguez que dice: "Quien maneja el Presupuesto está en condiciones de imponer, asimismo, las normas de la Administración. Esta premisa esencial de la Administración moderna ha impulsado a los Gobiernos al establecimiento de organismos centrales en este caso vendría a ser la Secretaría de la Presidencia encargado de preparar, formular, y controlar el Presupuesto, con el propósito de servir como valiosos instrumentos para delinear la política directiva y lograr la realización eficiente de los fines estatales. Estos organismos han cobrado tanta fuerza que constituyen, en algunos países, el brazo derecho de los Ejecutivos y han modificado substancialmente las líneas tradicionales de la administración gubernamental" (31).

Los proyectos preliminares, hechos por cada Dependencia Federal, siguiendo los lineamientos prescritos por cuanto a su estructura formal, permiten a la Secretaría de Hacienda realizar su tarea en un plano superior, desde un punto de vista general. El artículo 10o. prevee una serie de estudios, revisiones e investigaciones que dicha Secretaría estime necesario hacer y si de ellos resultaren modificaciones, habrá de expresarse en dictámenes por separado; pero el objeto único que debe perseguirse, según lo dis-

(31) Obra citada.—Pág. 33.

puesto por este artículo ha de consistir en una mayor economía y eficacia en cada presupuesto parcial. Ya puntualizamos anteriormente que la Secretaría de Hacienda, no puede por motu proprio hacer deducción alguna, sin violar disposiciones.

Para evitar violaciones o quebrantamientos, principalmente en los capítulos de inversiones donde la Ley pone mayor énfasis tiene forzosamente que comunicar a la Secretaría de la Presidencia de tales dictámenes y será ella, con la sanción Presidencial, la que decida de su validez. En tal virtud, no es posible por ahora admitir la trascendencia que para el caso señalan los artículos 10o. y 12o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Gastos, los cuales han quedado, como los otros artículos ya comentados, parcialmente derogados por la Ley posterior que contiene disposiciones que los contrarían. Creemos por tanto igualmente conveniente, que los artículos 10o. y 12o. anteriormente citados, deben reformarse en el sentido de que regulen la intervención de la Secretaría de la Presidencia.

Los dictámenes serán dados a conocer a los Jefes de las Dependencias Federales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la propia Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos antes de resolver, en definitiva, los problemas que se hayan suscitado y, sin posterior recurso, las dependencias federales afectadas deberán elaborar sus presupuestos definitivos, que presentarán a más tardar el primero de diciembre, sujetos a los dictámenes emitidos, según está ordenado por el artículo 12 de la Ley, so pena de formularse la Secretaría de Hacienda como lo dispone el artículo 14 de la misma Ley.

Como hemos observado anteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la sanción Presidencial, bien podía hacer aumentos o disminuciones a los Presupuestos parciales de las Dependencias Federales, (esta práctica se sigue en los Estados Unidos de Norteamérica) de conformidad con la Ley de 21 de junio de 1921, la cual sanciona que el Director de la Oficina del Presupuesto tiene facultad de reducir las previsiones de gastos antes de someterlas a la consideración del Presidente (véase Págs. 42 y 43) de este Capítulo.

Observamos igualmente, que el Ministro de Hacienda de Inglaterra puede modificar las previsiones de gastos de otros Ministros; con la sola excepción del Ministro de la Defensa, quien puede recurrir al Gabinete en los casos en que el anterior haga modificaciones a su presupuesto sin su consentimiento. Sin embargo, en Francia se dijo que el Ministro de Finanzas carecía de fa-

cultades para modificar las provisiones de los demás Ministros, por lo menos hasta antes de la Constitución de la Cuarta República. Ahora bien, el Secretario de Hacienda en México, por encontrarse precisamente dentro de la situación que plantea el sistema englosajón ha pasado a desempeñar una función muy semejante a la que se sigue dentro del sistema francés y quizá pueda dejar de actuar, en todo lo concerniente a la preparación y presentación del proyecto y en cuanto a su ejecución y vigilancia, como cuando operó el Departamento Administrativo Federal del Presupuesto en el año de 1928.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la totalidad de los proyectos de presupuestos de gastos debidamente dictaminados, procede por una parte, a formular el proyecto de presupuesto general definitivo de egresos y por otra, a confeccionar los documentos e informes para ser sometidos al Presidente de la República para su aprobación, en cumplimiento de los artículos 13 y 16 de la Ley Orgánica y, posteriormente, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el Jefe del Ejecutivo Federal deberá presentar el proyecto de presupuesto general de egresos a la Secretaría de la Cámara de Diputados, a más tardar el día 15 de diciembre de cada año, para su discusión, según lo dispone el artículo 21 del mencionado Ordenamiento.

En Francia, bajo el régimen constitucional, "Los proyectos de Ley del Presupuesto serán depositados en las oficinas de la Asamblea Nacional, antes del día 1o. de noviembre, inmediatamente anterior a la apertura del año financiero, para el avalúo global de los ingresos y fijación de los máximos de los gastos públicos, antes del 1o. de diciembre para la fijación de los créditos por capítulos" (32), o sea, que con dos meses de anticipación el Parlamento Francés analiza los diferentes aspectos del presupuesto, no obstante intervenir en su preparación misma; mientras que entre nosotros, la Cámara conoce del proyecto hasta que es entregado por el Ejecutivo y a solo unos cuantos días antes de la declaración de clausura de sesiones. De tal manera que, como ya hemos señalado, la Cámara de Diputados no tiene intervención alguna en la preparación del presupuesto, no obstante lo dispuesto por el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es a manera de puerta abierta para que intervenga en tan compleja, pero importante etapa del presupuesto. Pero una vez recibido el proyecto por el Departamento de Secretarías y

(32) LAUFENBURGER, HENRY.—Obra citada.—Pág. 38

Comisiones de la Cámara, ésta lo turna a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, donde se desglosa, estudia y dictamina y en asamblea la Cámara, con el atributo de soberanía que le es inherente, discute y vota el presupuesto general de egresos.

4).—EL ACUERDO DE 29 DE JUNIO DE 1959 COMO BASE DE LA PLANIFICACION EN MEXICO.

En vista de la gran importancia que tiene en la Administración Pública el Acuerdo emitido el 29 de junio de 1959 por el Presidente Adolfo López Mateos, vamos a permitirnos iniciar este apartado transcribiendo la exposición de motivos del mismo, girado a las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

"En uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y Considerando:

Que la actual administración he reiterado la imperiosa necesidad de estimular el desarrollo económico y social del País en beneficio de los más amplios sectores de la población; Que dicha mejoría puede ser alcanzada, entre otros caminos, a través de una adecuada política de gastos e inversión pública; Que es de interés nacional contar con un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del Sector Público, cuyos rendimientos permitan, junto a la acción constructiva de las inversiones privadas, la elevación de vida que todos los mexicanos; Que para que las inversiones públicas produzcan el mayor provecho posible deben sujetarse a un cuadro de objetivos de política económica; Que del cumplimiento de dichos objetivos y de la adecuada coordinación y jerarquización de esas inversiones dependerá en gran parte el grado de desarrollo de la economía, su crecimiento equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado faculta a la Secretaría de la Presidencia para recabar los datos destinados a elaborar el Plan General de gastos público e inversiones del Poder Ejecutivo; para planear obras, sistemas y su aprovechamiento; para proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades y para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; Que para que la Secretaría de la Presidencia dé cumplimiento a las disposiciones indicadas, es necesaria una amplia colaboración por parte de las dependencias, organismos y empresas a que se refiere el párrafo anterior".

La anterior exposición de motivos marca una etapa en la vi-

terminadas regiones y localidades; planear, coordinar y vigilar las inversiones públicas, tanto de las Secretarías y Departamentos de Estado como la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dentro de esta primera gestión se hace notable la división que debe hacerse de los gastos de consumo y de inversiones, constituyendo estos últimos la parte principal, tanto del Programa como del Presupuesto, lo cual se confirma con el Acuerdo que se comenta, el que fundamentalmente está encauzado a coordinar las Inversiones Públicas y Privadas con base en un programa debidamente jerarquizado para obtener los fines que le están encomendados; el punto SEGUNDO de dicho ordenamiento nos dá el concepto de inversión al decir que: "Son las destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipo, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc.; y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional". Dicho concepto forzosamente causará efectos en el Presupuesto, ya que pormenorizará más este renglón que habrá de formar la parte más importante del mismo.

La administración que acaba de concluir, al crear el organismo planificador, procedió a dictar las bases para formular el programa general de inversiones a través del Acuerdo citado que en su punto PRIMERO dice: "Las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, deberán elaborar un programa de inversiones que comprenderá los proyectos que pretendan realizar anualmente, durante los años de 1960 a 1964". Este punto es de gran importancia porque permite la desaparición de las improvisaciones e implanta la Planificación de las Inversiones del Estado y porque ordena la presentación de los proyectos para las actividades de cinco años que fue el ejercicio programado en aquella administración; en el mismo se encuentran implícitos los principios de Inherencia y Universalidad; el primero porque la acción administrativa se planeará y en cuanto al segundo porque abarcará todas las fases y órganos de la administración pública, lo que permitió el desarrollo homogéneo de todas las actividades y el empleo de los recursos disponibles, habiéndose logrado una coordinada y orientada inversión pública.

La Universalidad, principio que se ve completado por el de Unidad en dicho acuerdo, al ordenar, tanto a las Secretarías y Departamentos de Estado como a los organismos descentralizados y

da económica y social de México, paralela a las transformaciones del Presupuesto de Egresos, mismo que adquirió mayor importancia de la que tenía hasta la fecha, toda vez que dejará de ser una simple representación en cifras de la acción del Gobierno para convertirse en un auténtico Programa de Planeación de Trabajo del Estado que contribuirá enormemente a acelerar el desarrollo económico y social del país en beneficio de los más amplios sectores de la población.

A consecuencia del desarrollo económico y social de todos los países del mundo, la técnica presupuestal se ha modificado para estar acorde con dicho desarrollo, ya que los procedimientos administrativos en esas circunstancias no pueden permanecer estancados, sino por el contrario deben cambiar simultáneamente a las condiciones económicas y sociales; uno de los más importantes procesos que sirven para coordinar la actividad estatal es la formulación de un plan General que contenga todos los objetivos por realizar y que hayan sido considerados en su Presupuesto; esa técnica vendría a constituir un instrumento muy valioso en la ejecución de dicho Plan.

Después de haber emitido nuestra opinión respecto de los procedimientos que el Estado Moderno debe seguir a fin de que la Administración Pública se supere aplicando la Planificación y la elaboración del Presupuesto con apoyo en sus principios, lo cual viene a constituir la manifestación abstracta del Programa de Planeación de Trabajo del Estado, consideramos que, con el Acuerdo de 29 de junio de 1959, nuestro país ha iniciado una nueva etapa en su desarrollo económico y social, incorporando todas las ideas y técnicas modernas en forma definitiva.

Ya hemos señalado con anterioridad, que la pasada Administración presidida por el señor Lic. Adolfo López Mateos, no improvisó sus actividades, como desafortunadamente lo hicieron los que le antecedieron, sino por el contrario, al percatarse de la ingente necesidad de estimular el desarrollo del país, inició la planificación de sus actividades creando en primer lugar el órgano encargado de realizar esta importante tarea administrativa. Para tal efecto se promulgó la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estdo, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el día 1.º de enero de 1959, la cual estableció en su artículo 16, como facultades para la Secretaría de la Presidencia, entre las cuales está el llevar a cabo el Plan General de Gastos Públicos e inversiones; encargarse de Planear Obras, Sistemas y aprovechamientos; proyectar el fomento y desarrollo de de-

empresas de participación estatal, formularan programas de inversiones que comprendieran los proyectos que pretendieran realizar, buscándose en esta forma, la ordenación y unificación del programa general para evitar desarticulaciones en su realización.

Por otra parte, la formulación misma del Programa General establece que el Presupuesto sea unificado, a fin de que se presente en uno solo su financiamiento, unificación a la que ha contribuído la técnica en nuestro país para evitar la presentación de dos o más presupuestos que, aparte de hacer más laboriosa su confección, pueden dar lugar a confusiones y contradicciones. De aquí que también en los puntos DECIMO al DECIMOQUINTO del Acuerdo materia de este estudio, se den facultades a las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional, para que coordinen la elaboración y ejecución de los Programas, a fin de mantener un ritmo adecuado con respecto al Presupuesto.

Otro de los principios que la Planificación debe observar en la elaboración del Programa General de Acción del Estado, es el de previsión de las actividades de la administración pública consistentes en que las decisiones futuras deben estar despojadas de toda improvisación, es decir, que en relación íntima con el principio de Universalidad, el Programa General debe abarcar todos los objetivos por realizar, teniendo siempre presente que éstos no deben rebasar las posibilidades económicas del Estado y que tampoco sean notoriamente imposibles de alcanzar para evitar que provoquen el desquiciamiento del Programa General de Acción del Estado.

En el punte TERCERO del Acuerdo de 29 de junio de 1959 se señalan los objetivos fundamentales que deben seguirse al prevenir: "El Programa de Inversiones Públicas perseguirá como objetivos fundamentales los siguientes: I.—Acelerar el desarrollo económico y social del país; II.—Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere el aumento de la población nacional; III.—Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos; IV.—Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el crecimiento del número de trabajadores y ampliar el mercado interno; V.—Corregir la desigual distribución del Ingreso Nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales; VI.—Conseguir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estipulando preferentemente las zonas menos desarrolladas, aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con

finos productivos; VII.—Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiere el país para su desarrollo equilibrado; VIII.—Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria; IX.—Fortalecer la balanza de pagos estimulando las exportaciones de bienes y servicios y, cuando ello fuese posible, substituyendo importaciones por artículos de procedencia nacional".

Estos objetivos se complementan con lo dispuesto por el punto CUARTO, del mismo ordenamiento, cuando dice: "Las Secretarías y Departamentos de Estado así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, al elaborar sus programas de inversión habrán de considerar, además de los objetivos a que se refiere el punto TERCERO, los criterios siguientes": "I.—Que las inversiones tengan una elevada productividad económica y social; II.—Que independientemente de los rendimientos económicos de las inversiones, se tomen en cuenta también el número de habitantes que se beneficiarán con las obras; III.—Que se comprenda no sólo la construcción de obras nuevas sino en forma significativa la conservación y mantenimiento de las obras existentes, para que éstas presten constantemente un servicio eficaz; IV.—Que se dé preferencia a la terminación de obras en proceso de construcción; V.—Que se proyecte inversiones complementarias entre sí, a fin de aprovechar al máximo los beneficios de las obras realizadas; VI.—Que dicho programa no se disperse innecesariamente en muchos proyectos, ni se prolongue más de lo requerido su terminación; por el contrario, que tienda a concentrarse en un menor número de obras para que éstas comiencen a servir a plazo más corto; VII.—Que no sólo se comprenda la construcción de obras principales, sino también de obras secundarias o accesorias que sean fundamentales para poner aquéllas en servicio; VIII.—Que en el propio programa de inversiones se incluyan todos los gastos previsibles, a fin de que las dependencias, organismos y empresas, según el caso, no soliciten ulteriormente ampliaciones presupuestales, ni demanden financiamientos, ni realicen gastos que, siendo por su naturaleza previsibles, no fueron tomados en cuenta en su oportunidad".

Consideramos que con estos dos puntos del Acuerdo Presidencial precitado, se llenan los extremos de la primera parte del principio de previsión, ya que, además de lo asentado y con el fin de orientar la actividad de la administración pública para alcanzar los objetivos deseados, los programas deben contener la acción por realizar en un determinado número de años y consiguientemente,

se deben formular los parciales de cada uno de esos años; el mencionado Acuerdo resuelve y pone en práctica estos últimos, en virtud de que en su ya citado primer punto, ordenó se presentaran los proyectos que se pretendían realizar durante los años de 1960 a 1964; de donde se infiere con toda claridad, que se elaboró el Programa General para dicho lapso y los anuales relativos, la solución de este problema está previsto en el punto décimoprimero, que en su parte conducente manifiesta: "La Secretaría de la Presidencia procederá al estudio de los programas, buscará la coordinación más adecuada de los proyectos y someterá a la consideración del Presidente el Programa coordinado y jerarquizado de inversiones del Sector Público y su financiamiento para los años de 1960-1964. El propio Presidente de la República autorizará anualmente, a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal". Por otra parte, el propio punto décimotercero indica: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de común acuerdo con la propia Secretaría de la Presidencia, elaborará las normas necesarias para mantener, a través de cada año fiscal, un ritmo adecuado en el ejercicio del Presupuesto de Obras Públicas"; por último y para mayor abundamiento, el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene lo siguiente: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años"; este precepto nos indica los alcances del Programa General de una administración pública.

Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que, para la formulación del Programa de Inversiones, base para el desarrollo de las actividades del ejercicio de la pasada administración, se siguieron los procesos de conformidad con lo indicado en el programa de planificación o sea, la fijación de los objetivos, una investigación necesaria para tener una visión completa de los problemas por resolver, la determinación de las posibilidades para resolverlas, escoger las mejores soluciones posibles de esos problemas y la mejor forma de ejecutarlas; se implantó además una auténtica participación general de las Dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para una colaboración conjunta de toda la esfera administrativa, con base también en los principios que dicho programa señala.

En el período comprendido entre los años de 1960 a 1964, la Administración anterior elaboró un Programa General de las Inversiones; pero la previsión sistemática de los planes de trabajo

del Gobierno, necesitaban basarse en la capacidad económica del Estado, para estar en aptitud de realizar los objetivos proyectados.

En el capítulo segundo de este trabajo, al precisar el concepto de la planificación y hacer referencia a la definición dada por CARL LANDAUER, dijimos que la planificación es la actividad que realiza la administración para proyectar en términos cualitativos y cuantitativos los procesos que habrán de llevarse a cabo durante un período determinado; de aquí se concluye que la primera parte de la planificación está constituida por la previsión de los objetivos, sin olvidar, desde luego, la determinación de los medios para financiar los programas previstos, es decir, la fijación cuantitativa del Programa Planificado; por lo tanto, el Estado tiene que realizar una actividad financiera de carácter económico con el fin de obtener los medios que le permitan satisfacer los objetivos proyectados en su Programa de Gobierno.

FERNANDO SAINZ DE BUJANDA (33) dice que la actividad financiera que realiza el Estado tiene tres momentos que son:

- a).—La obtención de recursos,
- b).—La gestión de los recursos obtenidos, y
- c).—El gasto que de los mismos se realiza.

De los tres momentos indicados, el 1o. y el 2o. hacen referencia a la ordenación jurídica de los recursos económicos, a la obtención de éstos por medio de impuestos, productos, aprovechamientos y empréstitos; pero el que realmente nos interesa por el tema de este trabajo es el tercero en el cual queda comprendido el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, la fracción I del punto QUINTO del Acuerdo de 29 de junio de 1959 dice: "...El monto total de sus inversiones lo calculará cada dependencia, organismo o empresa, tomando en consideración la tendencia de sus inversiones efectuadas en los últimos años, así como los recursos financieros de que pueda disponerse", es fácil deducir que, para los efectos de la estructura de los nuevos presupuestos, es necesario tomar como antecedentes las inversiones de años anteriores, lo cual contribuirá a realizar un mejor y más aproximado cálculo de las inversiones y posibilidades económicas. Es preciso aclarar que con esto no se quiere decir que los egresos se supediten a los ingresos, con lo cual se volvería a la vieja teoría de la nivelación del Presupuesto, sino más bien que con esto se trate de que las inversiones no se exageren o estén totalmente fuera de la capacidad económica del Estado;

(33).—SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.—Obra citada.—Página 30.

deducimos lo anterior con apoyo en lo establecido por la fracción V del punto QUINTO del precitado Acuerdo de 29 de junio de 1959, que dice: "Se presentará también un proyecto de financiamiento de las inversiones, especificando el origen y naturaleza de los fondos, ya sea que se trate de recursos presupuestales; de crédito interiores o exteriores; de recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de aportaciones particulares, etc., consignándose en su caso la forma en que se cumpliría con las obligaciones contraídas".

Desde el momento en que el Estado cuenta con los medios económicos necesarios para desarrollar su Programa de Trabajo, lógicamente debe elaborar el presupuesto de Egresos indispensable para financiarlo; y, para la formulación, se deben aplicar consecuentemente, los principios ya señalados para la planificación. Sobre el particular, el Acuerdo de 29 de junio de 1959, no es muy explícito, pero sí proporciona, a través del contenido de sus puntos, las bases para la aplicación de estos principios que ya fueron tomados en cuenta al dar los lineamientos para formular el presupuesto de egresos y, así tenemos que, en cuanto al principio de Universalidad, el contenido de la fracción II del mencionado punto QUINTO dice: "Los programas de inversiones se integrarán preferentemente con las inversiones de mayor prioridad . . .", o sea, que tendrán preferencia aquellos que beneficien a mayor número de una determinada población y tengan una mayor productividad económica y social, como lo ordenan las fracciones I y II del punto CUARTO, infiriéndose que se preverán las necesidades de urgente solución.

Este principio se complementa con aquella parte que se refiere a que el Presupuesto debe contener y explicar, entre otras cosas, los propósitos que se quieren lograr, tales como los métodos de trabajo, medidas de calidad y, en cuanto a costos, su productividad, tiempo, espacio, ingresos, etc., como se infiere de la fracción IV del Punto QUINTO que expone: . . . "las inversiones se listarán expresando: a).—Finalidad; b).—Localización; c).—Características; d).—Si es obra nueva o en proceso; e).—Costo de los proyectos y plazo y fecha probables para su ejecución; f).—Inversión realizada, en el caso de obras en proceso de construcción; g).—Avance anual que se calcula efectuar con la inversión propuesta; h).—Beneficios económicos y sociales que se pretenden obtener con cada obra".

En el primero y segundo Capítulos de esta obra hemos indicado que la moderna Técnica Presupuestal y de acuerdo con el

principio de la Unidad del Presupuesto, éste debe ser único; asimismo apuntamos que México ha tendido a lograr la Unidad de su Presupuesto; el Acuerdo de 29 de junio de 1959 a que nos hemos venido refiriendo, está dirigido a las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal a fin de que presenten sus proyectos de inversiones, con cuyas bases se elaboró el Programa de Inversiones para los años 1960 a 1964, lo cual permitió incluir en un solo Presupuesto el financiamiento de los proyectos aludidos. Ahora bien, si el Punto Sexto ordena que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no dará trámite a ninguna erogación presupuestal o financiamiento destinado a inversiones, que no haya sido autorizado por el Presidente de la República, en los términos de este acuerdo" quiere decir que dicha Secretaría, al elaborar el Presupuesto de Egresos, ha de tomar en cuenta las inversiones de todas las Dependencias, organismos y empresas a que se ha hecho referencia, apreciándose con claridad la tendencia a la Unidad del Presupuesto prevenido por la fracción VI del punto CUARTO al decir: "Que dicho programa no se disperse innecesariamente en muchos proyectos, ni se prolongue más de lo requerido su terminación; por el contrario, que tienda o concentrase en un menor número de obras para que éstas comiencen a servir a plazo más corto".

El Acuerdo tantas veces citado ordenó se presentaran proyectos para elaborar el Programa de Inversiones de los años 1960-1964, previendo las actividades por desarrollar, así como los egresos para ese lapso, aunque en forma relativa, revisándolos periódicamente para ajustarlos a las realidades económicas y sociales que habrían de presentarse con posterioridad sobre este principio de previsión, el Acuerdo de 29 de junio de 1959, en su punto DECIMOPRIMERO consigna lo siguiente: "El propio Presidente de la República autorizará anualmente, a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

Ya al hablar del principio de previsión, expresamos que éste conserva el de periodicidad, que implica la revisión periódica de ajustes según las circunstancias cambiantes que se presenten, ajustes que son indispensables para que el Presupuesto pueda adaptarse debidamente a las necesidades sociales del país; aunque no existe una fórmula fija por lo que respecta al tiempo que deba abarcar el presupuesto. También hemos expresado nuestro punto de vista en el sentido de que este problema es totalmente intrín-

seco de cada país, en virtud de que el tiempo para las funciones de una administración pública estará determinado, según lo estipule la Constitución y el tipo de gobierno imperante, circunstancias que pueden servir de base para fijar el número de años que debe abarcar el Programa de Trabajo y el presupuesto de egresos.

Nuestro país, como se ha dicho, resuelve este problema tomando en cuenta lo previsto por la Constitución Política en su artículo 83, al indicar que el cargo de Presidente de la República durará 6 años; en consecuencia, los programas y Presupuestos deben comprender cuando menos ese tiempo. Ahora bien, en vista de que el Acuerdo de 29 de junio de 1959 ordenó se formularan los Programas de Inversiones que se iban a desarrollar durante el período que permaneció en el poder la administración pasada, consideramos aplicable este razonamiento para el Presupuesto.

La Universalidad, Unidad, Previsión y Periodicidad son principios que se refieren a las circunstancias especiales que se deben observar en la elaboración del Presupuesto de Egresos, deben también tomarse en cuenta otros requisitos que influyen en la efectividad de los anteriores principios, ellos son los requisitos formales de claridad, especificación, publicidad, exactitud y exclusividad a que ya hemos hecho alusión.

La claridad exige la sistematización de las decisiones, la disposición de los medios necesarios para las relaciones entre las distintas dependencias que deben ejecutarlas y ordena el cumplimiento de los objetivos por alcanzar; sobre el particular, la Exposición de Motivos del Acuerdo de 29 de junio de 1959, establece: "Que es de interés nacional contar con un Programa Coordinado y Jerarquizado de las Inversiones del Sector Público, cuyos rendimientos permiten junto a la acción constructiva de las Inversiones Privadas la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos"; y sigue diciendo la exposición: "Para que las Inversiones Públicas produzcan el mayor provecho posible deben sujetarse a un cuadro de objetivos de política económica". Con esto se comprueba el empleo de la sistematización en los objetivos por realizar; además, como ya hemos señalado, el acuerdo fue girado a las Dependencias, Organismos y Empresas que constituyen el Sector Público, mediante el cual se procuró la coordinación con el Privado a fin de que el Presupuesto de Egresos comprendiera toda la actividad de la administración de conformidad con los objetivos señalados en el punto TERCERO y en las fracciones I y V del punto QUINTO, que ordena hacer indicación del monto total de las inversiones, especi

ficando el origen y naturaleza de los fondos, ya sea que se traie de recursos presupuestales, de recursos provenientes de créditos interiores o exteriores, de recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de aportaciones de particulares e indicándose, además, la forma de cumplirse con las obligaciones que se contraigan; no se duda que estas normas aspiraron a ordenar las inversiones que la administración debía efectuar, previendo su origen, financiamiento y forma de cubrirlas, sin efectuar trámite alguno de las erogaciones que no estuviesen autorizadas por el Presidente de la República, en los términos del citado acuerdo.

Respecto al requisito de Especificación, decíamos en otra parte de este trabajo que debe ser aplicado en toda su plenitud en México, por motivos que se expusieron en el Capítulo Segundo del mismo, requisito que fue tomado en consideración en el citado Acuerdo Presidencial de 1959, que en lo conducente dice en sus puntos DECIMO SEGUNDO: "Cuando las Dependencias del Ejecutivo, organismos y empresas mencionadas, estimen necesario introducir modificaciones a sus programas de inversión, la comunicarán a la Secretaría de la Presidencia para su estudio y autorización del Presidente de la República"; DECIMO TERCERO: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de común acuerdo con la propia Secretaría de la Presidencia elaborará las normas necesarias para mantener a través de cada año fiscal, un ritmo adecuado en el ejercicio del Presupuesto de Obras Públicas"; DECIMO CUARTO: "La Secretaría de la Presidencia ejercerá la función de vigilancia de la inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a que se refiere el artículo 16 de la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, conforme a los lineamientos y normas del presente acuerdo" y DECIMO QUINTO: "La Secretaría del Patrimonio Nacional comunicará por escrito a la Secretaría de la Presidencia, los casos en que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal estén efectuando o proyecten realizar inversiones que no hayan sido autorizadas conforme el presente acuerdo". Se aprecia pues, con toda claridad, la voluntad decisiva del Ejecutivo Federal para la ejecución del Presupuesto de Egresos; tal medida, en opinión nuestra es, indiscutiblemente necesaria si tomamos en cuenta la inmoralidad y corrupción que existe entre algunos funcionarios de la administración pública; por otra parte, la anterior medida hace posible la aplicación honesta del principio de especificación que debe aplicarse en toda su extensión.

El requisito de Publicidad se observó desde el momento en que se dio a conocer el contenido del citado acuerdo en el Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 1959 y difundido en todo el país por los distintos medios de comunicación existentes, para el oportuno conocimiento de sus habitantes.

El requisito de Exactitud se encuentra comprendido en la fracción IV del punto QUINTO cuando establece que: "Las inversiones se listarán expresando. e) Costo de los proyectos y plazo y fecha probables para su ejecución. g).—Avance anual que se calcula efectuar con la inversión propuesta". El requisito de Exactitud debe aplicarse, por una parte, para evitar que al calcularse el monto de las partidas en el Presupuesto de Egresos se haga fuera de proporción y por otra, para lograr asimismo, una buena y auténtica inversión de los fondos de la nación.

Finalmente, tenemos el requisito de Exclusividad que contiene únicamente aquellos objetivos que permiten el desarrollo económico y social del país, su crecimiento proporcional y el acrecentamiento de las condiciones de vida de la población, pues el precitado Acuerdo, no señala que se hayan excluido las decisiones gubernamentales que son incompatibles con el Programa General del Estado; de aquí que en el punto SEXTO se prevenga que no se tramitará ninguna erogación presupuestal o financiamiento destinada a inversión, sin previa autorización del Ejecutivo Federal.

Una vez analizado en forma somera el acuerdo de referencia en relación con los requisitos a que debe sujetarse el Presupuesto de Egresos de la Federación, ahora pasamos a puntualizar el hecho de que durante la administración pasada dicho presupuesto fue formulado empleando procedimientos que abarcaron todos los sectores de la administración pública, con el propósito de incluir en el mismo el Programa de Inversiones, dando lugar a separar los gastos de consumo del de inversiones y por haberse considerado como un instrumento importante de la planificación, el cual, aunados todos sus principios inherentes, venía a ser un auténtico Programa de Planeación de Trabajo del Estado, pero fundamentalmente, un plan de acción expresado en términos financieros. Consideramos, por todo lo anterior, de que actualmente nos encontramos en una etapa de total transformación financiera y particularmente presupuestal, toda vez que ya no se improvisarán las actividades gubernamentales pues, estas deberán ser planificadas. En tal virtud, el Presupuesto será substancialmente un programa que dirija y oriente a todas las actividades de la administración pública, con la

finalidad de servir a los intereses de un mayor núcleo de población.

Ningún inconveniente ni argumento de peso se opone a la planificación de la economía, en un país regido por un régimen democrático.

Como lo hizo notar correctamente el Lic. Ignacio Pichardo, en conferencia sustentada el mes de julio de 1964 ante el Partido Revolucionario Institucional; "la Planeación Económica contribuye a dar mayor orden y concierto a la utilización y distribución de los recursos de una nación, independientemente de su estructura constitucional y de la ideología política de sus gobernantes".

Continúa diciendo el conferenciante que, en los tiempos en que vivimos, la planeación económica es indispensable; incluso en los países regidos por una economía de mercado libre como la Alemania Occidental en donde, tanto el Gobierno como el Sector Privado siguen la misma línea de acción, previos acuerdos tácitos y expresos.

Del sistema de planeación establecido en Francia, cabe decir que es sumamente eficaz, porque en lugar de obstaculizar las iniciativas creadoras del Sector Privado, las estimula enormemente por considerar que sus intereses no son enteramente privados, sino que están vinculados directamente a los generales de la colectividad.

En la sociedad más libre del Mundo, que incuestionablemente lo es Inglaterra, el Gobierno y lo que hemos dado en llamar iniciativa privada, contribuyen de común acuerdo. En los tres países que acabamos de citar, el Gobierno no impone medidas de una manera absoluta, sino simplemente aconseja y trata de persuadir.

Un sistema económico, fuertemente centralizado, degenera siempre en una abominable tiranía, ya sea ejercitado en una nación comunista socialista, o en otra de aparente régimen democrático. Conviene diferenciar entre lo que es planeación rígida, fluída y flexible.

Por naturaleza, cualquier organismo del Estado, por bien organizado que esté y por excelentes y bien intencionados que sean sus objetivos, propende absorber funciones que no le competen. Si a esta situación se añaden los vicios inherentes a la burocracia en general y de los particulares, completaremos un cuadro bastante sombrío de las posibilidades de la planificación, al servicio de una economía sana y libre.

Tenemos la seguridad de que todos los representantes del sector privado, con las excepciones de los adscritos ideológica y prácticamente a la anarquía en materia económica, coinciden con lo expresado por el Lic. Pichardo, en el sentido de que: "la coordinación de los programas de inversión del sector público con los del privado, es un requisito esencial de la planeación económica a nivel racional y muy particularmente a las economías en desarrollo, por ser menores sus recursos de inversión y exigir su óptimo aprovechamiento".

Nuestro país ha sufrido demasiadas experiencias negativas al respecto y fomentarla en la actualidad sería un error imperdonable.

5).—COMENTARIO A LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.

Después de haber analizado el Acuerdo Presidencial precedente, consideramos que éste traerá, como consecuencia, la reestructuración de las legislaciones que en la actualidad rigen en nuestro país en materia presupuestal, concretamente en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, ya que, en opinión nuestra, no están acordes con las ideas y técnicas que sobre la materia privan, como tampoco con el acuerdo emitido por el Ejecutivo Federal el 29 de junio de 1959. A propósito de lo anterior, conviene hacer un breve comentario sobre los principales defectos de que a nuestro juicio adolece la citada ley orgánica, en relación con las características que debe tener el Presupuesto de Egresos bajo los principios de la planificación ya analizados.

En efecto y como anteriormente indicamos, son cuatro los principios que deben observarse en la elaboración del Presupuesto de Egresos, para que pueda ser considerado como el Programa de Trabajo del Estado, ellos son: El de Universalidad, Previsión, Unidad y Periodicidad. A continuación haremos un estudio sobre la Ley Orgánica del Presupuesto en relación con cada uno de los anteriores principios.

El principio de Universalidad, no está debidamente contenido en dicha Ley, no obstante establecer en su artículo 5o. que: "... las Dependencias del Ejecutivo deben enviar antes del 31 de julio de cada año, las observaciones que crean conveniente hacer, por lo que se refiere a sus respectivos ramos y las modificaciones que propongan introducir en ellos para el siguiente ejercicio fiscal" se deja pues, a la libre voluntad de la Secretaría de Hacienda, decidir en definitiva sobre las modificaciones que propongan hacerle

al instructivo, para la elaboración y aplicación del Presupuesto de Egresos, función que debe ser realizada por un organismo planificador para que, con base en los informes que le proporcionen los Comités o Juntas de Planeación Económica, así como las propias Secretarías y Departamentos de Estado, le permitan incluir todos los objetivos fundamentales en el Plan General de Gastos e Inversiones, coordinándolos con los diversos órganos de la administración pública. Además, como la citada Ley Orgánica está dirigida solamente a las Secretarías y Departamentos de Estado, sin considerar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y sin incluir igualmente en el Presupuesto, todos los objetivos básicos y fundamentales que el país necesita para su desarrollo económico y social, no permite una adecuada coordinación de todas las actividades de la ministración pública; lo anterior se corrobora con lo establecido por la fracción II del artículo 10. de dicha Ley que dice: "Revisar los proyectos de presupuesto que presenten las Secretarías y Departamentos de Estado"; se ve claramente, que los organismos y empresas citadas fueron omitidos, cuando el control de los gastos y las inversiones de éstos constituye una medida útil y conveniente para la economía del país.

La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958, resuelve este problema al crear la Secretaría de la Presidencia, misma que se encargará de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones de las Dependencias del Ejecutivo, así como planear y vigilar la inversión pública, tanto de los organismos descentralizados como de las empresas de participación estatal, facultades que se encuentran implícitas en las fracciones II, III, IV y V del artículo 16. Por otra parte, en el Acuerdo de 29 de junio de 1959, se señalan los objetivos fundamentales que debe comprender el Programa de Inversiones Públicas, los cuales constituyen la parte esencial en el Presupuesto de Egresos, así como los criterios que se deben observar y las reglas a seguir para su formulación. De las observaciones anteriores, se infiere que la Ley Orgánica del Presupuesto, ya no satisface el principio de la Universalidad.

Si la citada Ley Orgánica del Presupuesto no toma en cuenta a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para la formulación del Presupuesto, omite la aplicación del principio de unidad, por no incluir en un solo documento los Egresos de toda la Administración Pública; es por ello que, tanto la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como el Acuer-

do de 29 de junio de 1959, están encaminados a las Dependencias del Ejecutivo, a los organismos y empresas precedentes, con el propósito de estar en posibilidad de formular un solo presupuesto y aplicar como es debido el principio de Unidad.

El principio de Previsión preceptúa que debe hacerse una formulación anticipada de los Egresos para ordenar las actividades futuras e ir previendo su financiamiento; este principio se encuentra parcialmente comprendido en la Ley Orgánica del Presupuesto, ya que únicamente autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a comunicar la suma prevista para cada Secretaría y Departamento y su distribución ya proyectada para ser ejecutada y además porque lo indicado es que el Presupuesto de Egresos contenga en concreto el Programa o Plan del Gobierno y éste debe abarcar las actividades de todo el ejercicio de una administración. El Presupuesto, por otra parte, debe formularse previendo los egresos probables de todo el ejercicio e ir ajustando los presupuestos anuales con las situaciones económicas imperantes. Es de hacer notar igualmente, que de acuerdo con la vigente Ley Orgánica del Presupuesto, se sigue el antiguo sistema de supeditar los egresos a los ingresos, lo cual, lógicamente, impide el desarrollo homogéneo de la economía nacional. A propósito de esto, el Acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959, cuando ordenó la elaboración de los programas de inversiones para el lapso de 1960 a 1964, obligó a prever los egresos que se tendrían que hacer en esos años; y además, exigió se indicara el costo de los proyectos, así como el plazo y fecha aproximados para su ejecución.

El principio de Periodicidad establece la obligación de que deben revisarse constantemente los presupuestos formulados con base en los Programas de Trabajo del Gobierno, para ajustarlos a la realidad económico-social imperante. A este respecto, la Nueva Ley Orgánica del Presupuesto, no contiene disposición alguna y solamente otorga facultades a la Secretaría de Hacienda para vigilar la estricta ejecución del Presupuesto anual, como lo indica la fracción IV del artículo 1o. al disponer: "Vigilar la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos"; sin embargo, el acuerdo de 29 de junio de 1959, en el punto DECIMO PRIMERO dice: "El propio Presidente de la República autorizará anualmente, a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal", lo cual indica que los gastos deberán ser autorizados en relación con las inversiones y ajustes que la Secretaría de la Presidencia debe hacer en forma periódica.

Por lo que respecta a los requisitos formales que también son necesarios y por lo mismo, deben observarse en la formulación del Presupuesto, el de Claridad establece que el Presupuesto debe sistematizarse a fin de que las decisiones y las relaciones entre las diferentes Dependencias encargadas de cumplirlas, estén lo más claramente posible expuestas para una perfecta comprensión. La citada Ley Orgánica, objeto de esta pequeña glosa, en su Capítulo II correspondientes a la preparación del Presupuesto, instruye sobre la preparación del presupuesto para unificar el criterio de todas las Dependencias en relación con los problemas que se presenten al discutirse el instructivo que está previsto en la fracción IX del artículo 1o., al cual deben sujetarse las Secretarías y Departamentos de Estado. La práctica nos ha demostrado que son las decisiones de la Secretaría de Hacienda las que privan para hacer las modificaciones presupuestales; de aquí que no exista una auténtica sistematización de las decisiones, lo que nos conduce a la improvisación, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace entrega de un instructivo general a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, desconociendo las auténticas necesidades que las mismas tienen; por ello consideramos que el requisito de claridad no se aplica en la presente Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos. Sin embargo, la vigente ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al facultar a la Secretaría de la Presidencia para formular el Plan del Gasto Público y, el Acuerdo de 29 de junio de 1959, al ordenar una amplia colaboración de las Dependencias, organismos descentralizados y empresas para estimular el desarrollo económico y social del país a través de un programa coordinado y jerarquizado, hace desaparecer la anomalía apuntada y en lo subsecuente el presupuesto sí será un documento que contenga en forma clara las decisiones y objetivos de la administración pública y podrá, además, normar las decisiones futuras.

El requisito de Especificación que preceptúa que no debe llevarse al extremo la cuestión concerniente a las decisiones contenidas en el Presupuesto, a fin de facilitar su ejecución. A este respecto consideramos que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en su Capítulo IV referente a la estructura del Presupuesto y, principalmente en su Reglamento, sí cumple con este requisito, único medio para detener la deshonesto ejecución que se hace del Presupuesto, ya que, mientras no se cuente con el personal preparado y la honradez necesaria jamás se podrá aplicar el requisito de Generalidad que es indispensable para ejecutar el

presupuesto en forma más discrecional y determina que el personal ejecutor aplique todos sus conocimientos, haciendo más expedita su ejecución.

Para vigilar que el presupuesto sea debidamente aplicado, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 6o., fracción VII que se refiere a las facultades de la Secretaría de Hacienda dice lo siguiente: "...llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y vigilancia del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación" y el artículo 16, en su fracción V faculta a la Secretaría de la Presidencia para "Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

El requisito de Publicidad, sí está tratado en forma amplia en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Capítulo V correspondiente a la Iniciativa, Discusión y Aprobación del Presupuesto, al ordenar que el proyecto debe ser sometido a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, que posteriormente deberá formularse en forma de Ley, para darse a conocer por todos los medios de publicidad legales y periódicos, a fin de evitar que el Presupuesto contenga partidas secretas. En el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I dice a la letra: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República"; lo cual indica que el mencionado principio debe estar contenido para su debido cumplimiento, en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El requisito de Exactitud es muy importante, porque determina que las estimaciones de las partidas deben hacerse con precisión y honestidad; al efecto, la Ley que se comenta, en su artículo 16, indica en forma clara la manera en que deben estimarse los montos de las partidas tomando en consideración los ingresos y comparándolos con las cantidades reales ejercidas en el año inmediato anterior, y de ser posible con los ingresos y egresos de los tres últimos años; nosotros, además, consideramos que las estimaciones deben hacerse con base en el Programa de Trabajo previamente planeado y esto se confirma con lo establecido en el punto QUINTO del Acuerdo de 29 de junio, tantas veces citado que dice: "Una vez considerados todos los elementos de juicio, criterios y normas que se han mencionado, así como otras que se juzgan pertinentes, las Secretarías, Departamentos de Estado, Orga-

nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaborarán sus programas de inversiones siguiendo las reglas que a continuación se mencionan: l.—El monto total de sus inversiones lo calculará cada dependencia, organismos, o empresas, tomando en consideración la tendencia de sus inversiones efectuadas en los últimos años, así como los recursos financieros de que pueda disponerse . . . IV.—Las inversiones se listarán expresando: . . . e).—Costo de los Proyectos . . . f).—Inversión realizada . . .", etc.; se observa pues, claramente, que el citado acuerdo indica el procedimiento de calcular los montos de las partidas en una forma más detallada y real para una mejor realización del programa.

Por último, el requisito de Exclusividad, se puede considerar como un complemento directo del principio de Universalidad, perfecciona a éste, toda vez que si por una parte deben incluirse todos los objetivos primordiales en el Presupuesto y por otra se establece que deben excluirse aquellos que no sean compatibles con el mismo, por supérfluos e irrealizables económicamente. Respecto a este requisito, la Ley Orgánica es muy clara en la fracción IX del artículo 10, el cual previene que la Secretaría de Hacienda debe expedir el Instructivo para la formulación y aplicación del Presupuesto, el que debe ser dirigido a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, para que éstas hagan las observaciones que crean necesarias, siendo en última instancia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de resolver sobre las que deben aceptarse e interpretamos que es en este caso cuando la Secretaría de referencia aplica el referido principio; sin embargo, la Nueva Ley de Secretaría y Departamentos de Estado en su artículo 16 otorga facultades a la Secretaría de la Presidencia para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones; en tal virtud, será ésta la que en lo sucesivo efectúe dicha depuración aplicando el principio de que se trata, lo cual se complementa con lo prevenido en el Punto TERCERO del Acuerdo de 29 de junio, que ordena cuáles deben ser los objetivos fundamentales que habrán de tomarse en cuenta, resultando de esta manera una verdadera sistematización en este aspecto.

Creemos que nuestro breve comentario ha servido y servirá para demostrar que la actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya no concuerda con la realidad, con las nuevas ideas técnicas que en materia de Presupuesto existen con la Planificación Administrativa, que el régimen pasado puso en marcha y, consiguientemente, no concuerda con la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como tampoco con el

Acuerdo de 29 de junio de 1959. Estas razones son bastante suficientes para concluir que se hace necesaria la reforma de la actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, a fin de que esté acorde con la realidad económica y administrativa de nuestro país, así como con el acuerdo presidencial que se ha analizado, en virtud de que éste último se encuentra vigente y sirviendo de base a la presente administración, en la elaboración del Programa de Inversión de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal.

Antes de concluir la presente obra, deseamos analizar la labor de lo que se ha dado en llamar Exito de la Política Hacendaria llevada a cabo durante la administración presidida por el Lic. Adolfo López Mateos y, por último, haremos un breve análisis de lo que hasta la fecha se ha logrado en los meses que han transcurrido de la actual administración.

A partir de la Revolución, los programas del desarrollo económico y social de México, han tenido como objetivo aumentar la capacidad productiva del país y el volumen de empleo, transformar la estructura económica a través de la industrialización, asegurar la tenencia de la tierra a quien la trabaje, elevar continuamente la productividad agrícola y, en general, llevar nuestra economía a una situación de mejor organización a través de los esfuerzos conjuntos del gobierno y de la iniciativa privada, del sector obrero y del hombre del campo.

Pero no menos importante ha sido el propósito de mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población en general; a este respecto se ha logrado reducir en gran escala los coeficientes de mortalidad, ampliar la duración media de vida, atacar a fondo la insalubridad, fortalecer la nutrición, crear condiciones más aceptables de vida, encausar el sentido de moralidad así como el sentimiento humanitario sin los cuales el ciudadano, cualquiera que sea su actividad, no podría rendir los esfuerzos que su propio bienestar demanda y que un desarrollo acelerado del país exige.

Dentro del anterior cuadro de la evolución de nuestro país, es de suma importancia hacer resaltar muy en especial, la situación hacendaria y financiera que prevaleció durante la administración del Presidente López Mateos y nos referimos a este renglón en virtud de ser uno de los más delicados resortes de la administración gubernamental en el que no pudieron haberse hecho experimentos so pena de perjudicar el interés general. No pecamos de exageración al decir que es en este aspecto en el que México ha demostrado, con su revolución, sus leyes y sus instituciones que no tienen otro significado, de que la seguridad económica y la jus-

ticia social que se vive y se prospera en la democracia y en la libertad.

Cuando el señor Lic. Adolfo López Mateos asumió la Primera Magistratura, se encontró en el terreno de las finanzas Nacionales, con un clima de temor y desconfianza e insuficiente inversión, sobre todo en los renglones básicos. La producción aumentaba a nivel que se veían casi anulados por el crecimiento demográfico. Había temor en una nueva devaluación monetaria. El País se descapitalizaba por la fuga de dinero hacia el extranjero.

Su interés en cambiar ese panorama y la acertada interpretación de sus directrices por parte de las autoridades hacendarias hicieron posible lo que no faltó quien denominara como un "milagro".

Procede mirar retrospectivamente y medir el grado en que fueron alcanzados los objetivos programados por el Jefe de la Nación, del año de 1958, fecha en que se inició el sexenio, al de 1964 en que concluyó el mismo.

Con el fin de restablecer la confianza en el desarrollo estable y animar a los inversionistas, en mayo de 1959 el señor Lic. Antonio Ortiz Mena, titular de las finanzas nacionales, dio a conocer al país que, además de la reserva de 356 millones de dólares que tenía el Banco de México en oro y divisas, se disponía de 265 millones de dólares más, provenientes del Fondo Monetario Internacional, del Eximbank y de la Tesorería Norteamericana.

Aquellas reservas y disponibilidades que contribuyeron a disolver las nubes de temor a una nueva devaluación y reestablecer la confianza interna y externa, fueron aumentando cada año, hasta llegar a fines del mes de agosto de 1964 a 549 millones de dólares, a los cuales deben agregarse el apoyo adicional de 345 millones de la misma moneda, provenientes del Fondo Monetario Internacional, Tesorería Norteamericana y el Eximbank, lo que señala una disponibilidad total de 894 millones de dólares.

Serio obstáculo al crédito de México con otras naciones era la Vieja Deuda Exterior, que venía siendo arrastrada desde los primeros años de nuestra vida independiente, deuda que por razones de mora en su liquidación, hasta nuestros días, en descrédito de la Nación.

El pasado régimen decidió acabar con esa anómala situación del crédito de México y ordenó el pago anticipado de nuestra deuda exterior. La operación, realizada en 1960, restituyó el prestigio crediticio del país y le abrieron las puertas que desde hacía más de un siglo, estaban cerradas.

Actualmente el crédito de México es magnífico, las obligaciones han sido cumplidas con estricta puntualidad y, cuando la situación económica lo permitió fueron pagadas por anticipado; tal es el caso de la Vieja Deuda Exterior por la nacionalización petrolera.

Esa política de saneamiento crediticio dio por resultado un ambiente de confianza en el exterior hacia nuestro país y por vez primera, desde hacía medio siglo, el gobierno emitió una serie de bonos de los Estados Unidos Mexicanos para el fomento económico. La primera emisión de 40 millones de dólares se agotó de inmediato. Meses después se efectuó la segunda por 25 millones de dólares, que obtuvo semejante resultado.

La consolidación monetaria, el reestablecimiento del crédito del interior y el ritmo de crecimiento de la Nación al amparo de una nueva política financiera, contribuyeron a que las fuentes de crédito de otros países empezaran a tener interés en participar en las actividades económicas del nuestro.

A partir del segundo año de gobierno de la administración anterior comenzaron a concertarse créditos a diez, veinte, treinta y cuarenta años de plazo, con un total que ascendía a 1,312 millones de pesos a fines del año de 1963, de los cuales se amortizaron 777 millones.

Los créditos del exterior se han canalizado hacia obras que ofrecen posibilidades de autoliquidarse.

La corriente de créditos del exterior y el activo programa de inversiones del sector público ejercieron una saludable influencia en la actividad económica del país y, como consecuencia de esta política crediticia, al terminarse el sexenio, la inversión pública ascendió a 65,000 millones de pesos poco más o menos, o sea, más del doble de la realizada en el sexenio anterior, que solo fue de 25,000 millones.

Desde luego, la fuerte inversión pública fue imprimiendo mayor fuerza a la privada. A ello contribuyeron también otros factores, como la emisión de los Bonos de la Tesorería que se hizo para movilizar con más rapidez los recursos en el mercado de dinero y mantener la continuidad de las obras públicas, salvándolas de las interrupciones originadas por el ritmo de recaudación de los impuestos.

La indicación presidencial de que el gasto público se convirtiera en factor de elevación del nivel de vida, queda patente por la índole de la inversión social, educación, salubridad, vivienda, seguridad social, que subió en cuanto a los egresos de un 24% en 1958, a un 37% correspondientes a 1964.

El gasto presupuestal aumentó en un 67% durante el sexenio, pues de 9,699 millones de pesos en 1958, pasó a 16,230 millones en 1963. En volumen acumulado ascendió a 65,193 millones de pesos en esos cinco años.

La reforma fiscal, sin embargo, no ha concluído; ésta ha tenido tres etapas, una efectuada en 1961, otra en 1962 y la tercera y última en 1964. En ambos casos el objetivo se ha encaminado a hacer más justa y equitativa la carga impositiva y lograr también una mayor justicia social.

El monto de los ingresos presupuestales efectivos aumentó de 9,053 millones de pesos en 1959, a 14,615 millones en 1963, o sea, un 16.4% y en los primeros ocho meses del año de 1964, la recaudación superó en más de 1,747 millones de pesos (19.8%) a la obtenida en el mismo período de 1963; ello indica con toda claridad lo acertado de las reformas que se fincaron en una contribución al gasto público más completa, en lugar de elevar las tasas impositivas.

Con base en el principio de que: "quien gana más debe contribuir más al gasto público", fue creada la Tasa Complementaria sobre Ingresos acumulados, que grava las percepciones de las personas físicas, obtenidas a través de distintas cédulas.

Fue derogado el Impuesto Sobre Herencia y Legados, a fin de hacer desaparecer uno de los motivos de resistencia del control fiscal sobre su patrimonio. Se precisaba, sin embargo, de una reforma administrativa la cual fue llevada a cabo como un paso muy importante que sienta las bases para la aplicación del Impuesto Unico y el Registro Federal de Causantes. El padrón permitió el aumento de los mismos debidamente inscritos y controlados.

No ha habido tal "milagro". Lo que se ha realizado es una acertada política hacendaria: una creciente movilización y un mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales a través de la Planificación y de las medidas que hicieron posible coordinar la política monetaria, fiscal y de fomento de financiamiento que, debidamente eslabonados con la política de comercio exterior, coadyuvaron al mantenimiento de la estabilidad cambiaria.

Al observarse someramente este panorama, puede afirmarse que el señor Lic. Don Adolfo López Mateos, recogió y mantuvo todas las banderas de la Revolución Mexicana, de las cuales desentrañó su sentido constructivo y demostró su perfecta compatibilidad con la Constitución y la Justicia Social, con la paz y la prosperidad.

En la actual administración se efectuó la última reforma fiscal; el señor Lic. Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, envió el día 16 de diciembre de 1964 al Congreso de la Unión, el proyecto de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, en la que se establece la implantación del Impuesto Único, quedando en esta forma suprimidas todas las cédulas que por diferentes conceptos se aplicaban a los causantes. En dicho proyecto se consideraban solamente dos tipos de causantes: empresas y personas físicas y se establece además, el principio de deducciones por cargas de familia y gastos personales. La nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta tiende a simplificar las obligaciones fiscales de los causantes y alienta la reinversión de utilidades y el ahorro.

El Ordenamiento que estaba en vigor contenía más de 450 artículos, en tanto que el nuevo proyecto contiene solamente 89 lo que simplificará el procedimiento y permitirá el mejor control del causante.

Al dar a conocer por conducto de la prensa nacional el presupuesto de egresos para el año de 1965, el Secretario de Hacienda señaló un gasto total de 37.008.080.000.00 de pesos, de los cuales 19.153.800,000.00 corresponden al gasto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Para evitar financiamientos inconvenientes y duplicación de funciones, así como suprimir importaciones innecesarias, en una nueva modalidad ha decidido controlar el gasto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el propósito de lograr precios remunerativos en las exportaciones de materias primas, productos manufacturados y semi-elaborados, lo cual como acertadamente indicó el Titular de las finanzas nacionales solo puede lograrse con el control total del gasto público.

Las medidas propuestas, como señaló el propio Lic. Antonio Ortiz Mena, significan un reconocimiento del vínculo que, según la doctrina, debe mantenerse entre los organismos descentralizados y demás empresas públicas y el Estado del que derivan, al que deben subordinarse en determinadas materias esenciales, cuidando siempre el mantenimiento de la libertad de acción y la flexibilidad necesaria para la mejor marcha de las operaciones económicas y técnicas encomendadas.

Agregó asimismo el titular de la Secretaría de Hacienda, que se han previsto sumas necesarias para el sostenimiento del aparato administrativo y la conservación y mejoramiento de los servicios

públicos, así como otras sumas importantes a inversiones que crearán un clima favorable para nuestro desarrollo.

A fin de impulsar la educación, desde la elemental hasta la superior, ha demandado se destine a este renglón la suma más importante del gasto, con un aumento de quinientos millones de pesos.

Para el bienestar y la seguridad social se proyectó también un mayor aumento monetario, ya que, de acuerdo con los lineamientos presidenciales, se trataría de otorgar el mayor número de beneficios al medio rural.

Las erogaciones que se señalan en el presupuesto, correspondientes a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se refieren a aquellas que se financiarán con los ingresos propios de los mismos y son independientes de las que se efectuarán con los fondos que el Gobierno Federal les ministrará como subsidio o aportaciones.

Para tal efecto, a partir de la actual administración, la Secretaría del Patrimonio Nacional controlará directamente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a través de la Junta de Gobierno creada el 13 de marzo de 1959, modificada y adicionada por Decreto de 26 de Febrero de 1965, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 8 de Marzo del mismo año. Las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda deberán enviar a la del Patrimonio Nacional, el Programa de Inversiones de los mencionados organismos.

De lo anterior se deduce que el país ha ido resolviendo sus problemas de acuerdo con lo que la técnica moderna enseña, de tal suerte que los resultados alcanzados, han sido el producto del estudio y del conocimiento aplicados al objetivo por resolver, lográndose con ello, como es lógico, mejores soluciones. Actualmente, por fortuna ni la improvisación como tampoco la buena voluntad son factores esenciales para encontrar los caminos adecuados para allanar las dificultades y salvar los obstáculos que se presentan en la resolución de las múltiples cuestiones de todo orden que encara el Estado. De modo que los grandes problemas que afronta el México contemporáneo se están resolviendo, no solamente dentro de una jerarquización muy necesaria, sino en forma acorde con lo que las disciplinas científicas exigen, con el fin de obtener, a corto o largo plazo, los saldos que deben esperarse al tomarse todas las medidas pertinentes que la realidad y el saber exigen.

Así pues, es de desearse que hombres preparados en sus res-

pectivas disciplinas científicas elaboren los proyectos correspondientes que se necesitan para luchar con más éxito en la consecución de las metas trazadas por el Ejecutivo Federal, que tienden al mejoramiento de las condiciones que privan en todo nuestro territorio nacional y elevar el nivel de vida de casi cuarenta millones de mexicanos. Todos estos proyectos y programas de trabajo representan, lenta pero firmemente, pasos hacia adelante en nuestro decisivo progreso.

Cabe asimismo, hacer notar la postura adoptada por la presente administración para resolver el viejo problema que impera en la otrora próspera región lagunera, en donde la miseria ha sentado sus reales desde hace algunos años, provocando con ello graves y serios perjuicios, particularmente a la población campesina que periódicamente venía dando a conocer sus graves problemas. Afortunadamente tales problemas fueron escuchados y así tenemos que en el curso del mes de febrero del presente año, se reunieron los Secretarios de Agricultura, Recursos Hidráulicos y el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con el objeto de dar a conocer a los interesados, el Plan de Rehabilitación y Reacomodo que pondrá fin a las penalidades y trastornos que sufren esos miles de campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios, quienes en esta misma reunión señalaron las fallas y omisiones habidas por parte de la acción oficial, plan de trabajo que, por otra parte, tiene gran trascendencia, dado que atañe a uno de los más básicos problemas que afronta nuestro país y que es el de la agricultura, máxime que, y esto no hay que perder de vista, que la lucha por la tierra y consecuentemente las cuestiones relacionadas con la agricultura, han tenido especial significación en los fenómenos políticos, económicos y sociales de México; asimismo, no debemos olvidar que este fue el principal objetivo de la Revolución iniciada en 1910.

Oportuno es hacer hincapié, que para resolver las cuestiones que afectan a la colectividad, al mismo tiempo que se toman en cuenta la técnica y el conocimiento, se coordinan las actividades de diferentes organismos gubernamentales, obteniéndose, de esta manera, una auténtica y estrecha colaboración. Porque no puede ser más nocivo en toda actividad humana y, principalmente en la tarea estatal, que tomar decisiones autónomas y aisladas, sin aunar propósitos comunes y finalidades generales y sin planificar en conjunto labores y empeños hacia un solo objetivo.

Nadie ignora los daños y perjuicios que originan la duplicidad de funciones, la ausencia de coordinación en las tareas administra-

tivos trazadas y la falta de unidad, pues ello da ocasión a que se desperdicien energías de toda índole, se eroguen dinero inútilmente, se pierda tiempo y, sobre todas las cosas, no se logren los resultados deseados para el bien del pueblo.

Es por ello que, esta determinación del actual régimen de gobierno, de encargar al mismo tiempo a varias dependencias la solución del problema lagunero, tiene inusitada importancia, ya que las funciones legales y administrativas de las mismas guardan íntima relación en lo que se refiere a las cuestiones del campo y de las actividades agrícolas. Esperamos que en esta forma sean resueltos otros muchos problemas que existen en nuestro país.

CONCLUSIONES

I.—Es en Inglaterra principalmente, en donde como resultado de los estudios realizados por los tratadistas, surge una corriente que habría de influir notablemente en los gobiernos para que éstos recurrieran al pueblo con el fin de calcular las entradas y salidas del Tesoro Nacional y buscar un equilibrio entre dichos factores y, a partir de esa época se plasmó en la mayoría de las Constituciones del mundo, el principio de que los gastos para el sostenimiento y desarrollo debían incluirse en un documento que sería sometido a la sanción de la representación popular. Desde entonces el Presupuesto de Egresos emana de la Constitución.

II.—La Doctrina Clásica consideraba al Presupuesto de Egresos como un simple cálculo de ingresos y egresos, concepto que en la actualidad ha dejado de tener aplicación, pues ya no está acorde con el desarrollo económico y social de la mayor parte de los países del mundo; obligados como estaban, ya sea por el crecimiento de sus necesidades; como consecuencia de las guerras mundiales y la reconstrucción después de éstas, por el aumento constante de la población, o por los cambios naturales del medio económico y social, motivó a que se efectuaran estudios e investigaciones a fin de encontrar una nueva concepción del Presupuesto con el propósito de que dejara de ser una ordenación de cuentas del Estado y se convirtiera en un medio por el cual la administración pública salvaguardara los intereses sociales y los ajustara al desenvolvimiento general del país.

III.—Una vez desechada la concepción del Presupuesto, consistente en un cálculo de ingresos y egresos, se vio la conveniencia de separar en dos grandes campos las cuentas del Presupuesto de Egresos del Estado, es decir: los gastos reales de consumo y los de inversiones, división que permite precisar con más claridad las necesidades existentes y futuras, para formular un presupuesto consolidado con flexibilidad interna, necesaria para estabilizar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, lo cual se puede lograr revisando y comparando constantemente los programas o proyectos por realizar, los cuales deben ser elaborados tomando en

cuenta los trabajos que se desarrollarán dentro de determinado lapso de tiempo.

IV.—Pero con el fin de formular un Presupuesto de Egresos en los términos expresados en el punto precedente, es necesaria la coordinación de actividades de los diferentes organismos gubernamentales, con el objeto de lograr una auténtica y estrecha colaboración, y consecuentemente la realización de los propósitos que el Estado proyecte en un Programa de Trabajo; por otra parte, es necesario para al efecto, desechar la improvisación e implantar la Programación sistematizada en la elaboración y desarrollo de los mencionados Programas de Trabajo, lo cual solo es posible a través de la Planificación Administrativa que es básica en toda actividad financiera del Estado, principalmente en el Estado Moderno.

V.—De modo que, en las actividades gubernamentales, para lograr los fines proyectados, necesitan de la Planificación que consistirá en la formulación de Programas que contengan objetivos precisos que abarquen todos los aspectos de la administración pública, durante el término que dure en ejercicio, la Planificación es pues la función más importante que debe realizar la administración para elaborar sus programas de trabajo ya que es la forma en que se preveen sistemáticamente los objetivos por realizar.

VI.—En esta forma, el Presupuesto de Egresos en el Estado Moderno, adquiere una nueva significación, ya que además de ser la acción del Estado expresada en cifras, se convierte en un instrumento de la Planificación, en virtud de que debe elaborarse con base en el Programa de Trabajo del Estado, concretiza la exactitud requerida en el Presupuesto, a fin de canalizar, dirigir y orientar la acción de la administración pública, de la que debe desaparecer la improvisación; en síntesis podemos afirmar: que todo Presupuesto debe ser planificado.

VII.—Como las actividades administrativas no pueden permanecer estáticas, sino por el contrario, deben evolucionar paralelamente a las condiciones políticas, económicas y sociales, nuestro país ha recogido las nuevas técnicas e ideas, aplicando la Planificación en sus programas por realizar en un número determinado de años, para lo cual la administración pasada dictó el acuerdo de 29 de junio de 1959, como base de la planificación, coordinación y jerarquización de las inversiones del Sector Público.

VIII.—La implantación de la planificación en las actividades financieras de nuestro país, traerá como consecuencia la reestructuración de las Legislaciones que en la actualidad rigen en México en materia hacendaria, concretamente: en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, ya que no están acordes con las ideas, con la técnica y con la nueva estructuración que sobre la materia priva. Por otra parte afectará a la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el acuerdo dictado por el Ejecutivo Federal el 29 de junio de 1959 ya que este último quita facultades que la Ley Orgánica otorga a la Secretaría de Hacienda, cuando solamente la faculta para revisar los proyectos de Presupuesto que presentan las Secretarías y Departamentos de Estado, sin considerar los que deben presentar los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Lo expresado en renglones anteriores implica que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento deben ser reformados a fin de que sus disposiciones estén apegadas a la realidad administrativa de nuestro país y de conformidad con lo establecido por la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1959.

BIBLIOGRAFIA

- ALANIS FUENTES, ANGEL.—Apuntes de Derecho Agrario.
- ALBERTO MALET Y J. ISAAC.—Historia Universal. Tomo V. Epoca Contemporánea.—México.
- PESETA, RAMON.—Tres Años de Política Hacendaria.—Memoria de la Secretaría de Hacienda y C. P.—México, 1951.
- BIELSA, RAFAEL.—Derecho Administrativo. Tomo II.—Buenos Aires, 1955.
- CAMARA DE SENADORES.—“Iniciativa de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”. México. Edición Oficial, 1958.
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS.—Naciones Unidas. “Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado”. Nueva York, 1951.
- EINAUDI, LUIGI.—Principios de Hacienda Pública.—Segunda Edición. México, 1948.
- FERNANDEZ DE VELASCO RECAREDO.—Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración. Tomo I. Segunda Edición, Barcelona, 1930.
- FRAGA, GABINO.—Derecho Administrativo.—Septima Edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1958.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS.—Derecho Administrativo.—Tercera Edición. 1951.
- GARCIA VALENCIA, ANTONIO.—Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Edición Porrúa, México, 1958.
- GRIZIOTTI, BENVENUTO.—Principios de Política. Derecho y Ciencia de la Hacienda.—Pavia, Instituto de Hacienda de la Real Universidad, 1931.
- HAROLD SOMERS.—La Hacienda Pública y el Ingreso Nacional. México, 1957.
- HICKS, URSULA.—La Hacienda Pública.—Madrid, 1950.
- JACOMET, R.—Estudios sobre el Presupuesto.—Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1941.
- LAUFENBURGER, HENRY.—Finanzas Comprobadas.—Primera Edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.
- LAVROV, V.—El Presupuesto de la Unión Soviética. Moscú. Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1958.
- MACEDO, PABLO.—Tres Monografías.—Editado por J. Ballezá y Cía., Sucesores. México, 1905.
- MANCERA ORTIZ, RAFAEL.—El Presupuesto como Estabilizador Económico. Contenido en el Trimestre Económico. Vol. 80. México.
- MANCERA ORTIZ, RAFAEL.—“El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional”. Revista de Administración Pública. México. Núm. 2, 1956.
- MAYER, OTTO.—Derecho Administrativo Alemán.—Buenos Aires, 1950.
- MUÑOZ AMATO, PEDRO.—Introducción a la Administración Pública.—Tercera Edición.—Fondo de Cultura Económica. México, 1963.
- NAVAS, MACEDONIO.—Historia Universal.—Trigesimatercera Edición. México, Editorial Herreros, S. A., 1964.
- PEICHSKEMAN, B.—Apuntes de Finanzas Públicas.—Editado por el Instituto Politécnico Nacional, México, 1958.
- RODRIGUEZ, ALVARO.—El Presupuesto en la Administración Pública. Revista de Administración Pública. México, Talleres Gráficos de la Nación, Núm. 5, 1957.
- SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.—Hacienda y Derecho.—Madrid. 1955.
- SALINAS LOZANO.—Comisión de Inversiones.—“Revista de Administración Pública”. Núm. 5.
- SECRETARIA DE BIENES NACIONALES.—“Directorio del Gobierno Federal. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. México, Dirección General Técnica de Organización. 1956.
- SERRA ROJAS, ANDRES.—Derecho Administrativo.—Primera Edición Editorial Porrúa, S. A., México, 1959.
- SUCHAN V., ALFREDO.—“El Ejercicio y la Gestión”, Estudio sobre el Presupuesto.— Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1941.
- WOOTTON, BARBARA.—Libertad con Planificación.— Primera Edición. México, 1946.