

EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA ECONOMIA NACIONAL*

POR EL SEÑOR

RAFAEL MANCERA ORTIZ

SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

TAN brevemente como sea posible trataré de exponer las tendencias modernas de la política y sistemas presupuestarios y de dar una idea acerca de las reformas introducidas en esta materia en nuestro país, de acuerdo con las orientaciones contemporáneas.

Algo de este trabajo fue presentado en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, efectuado en Estambul en el mes de septiembre de 1953, a donde tuve la satisfacción de concurrir en representación de nuestro gobierno y en el que se me confirió el honor de presidir la sesión dedicada a temas presupuestarios. Parte de este estudio se basa precisamente, en el fruto de las discusiones que hubo en dicho congreso.

En los tres primeros capítulos me referiré en términos generales a las políticas y métodos presupuestarios, dando mayor amplitud al tema de gastos o erogaciones, y omitiendo, por ahora, entrar en comentarios detallados sobre los ingresos gubernamentales y sobre su incidencia en la economía general. Los tres últimos capítulos están dedicados a describir los cambios introducidos en la técnica presupuestal de México y sus resultados.

I

EL papel activo que durante los últimos cincuenta años han tomado los gobiernos de casi todos los países, en la vida social y económica, ha traído como consecuencia un cambio profundo en la concepción de lo que es el presupuesto fiscal, en su estructura, en su manejo y en su influencia en la marcha general de la economía de una nación.

Cuando, en circunstancias económicas relativamente estables, el Estado asumía únicamente responsabilidades limitadas tales como mantenimiento de la soberanía, relaciones exteriores, enseñanza, justicia, seguridad interior y construcción de algunas obras públicas, etc., el problema presupuestario consistía, esencialmente, en allegarse el monto de ingresos indispensables para

* Conferencia sustentada ante el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y el Colegio de Contadores de la Ciudad de México.

cubrir el mínimo posible de gastos. En la ausencia de un programa de desarrollo económico a largo plazo, la regla ortodoxa aceptada era la de lograr un presupuesto anual reducido y equilibrado.

En las épocas actuales, caracterizadas por una creciente participación del Estado en la economía general, el presupuesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales:

- a) El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de más o menos magnitud, y
- b) La redistribución del ingreso nacional, tendiente a corregir desigualdades sociales, por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc.

* * *

Actualmente, el presupuesto público, en su más amplia acepción, es definido como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del 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.

Sin embargo, este cambio en la concepción de lo que significa el presupuesto no ha sido súbito, sino paulatino. El Estado ha multiplicado su acción dentro de la actividad económica, bajo la presión de causas diversas, a veces imperiosas, como son el deseo de evitar, o al menos de atenuar, las depresiones económicas y la desocupación consiguiente; la preparación de la defensa y la construcción de la guerra; la reconstrucción de las regiones devastadas por calamidades; la tendencia a disminuir las desigualdades sociales; y, sobre todo, el deseo de iniciar o de acelerar el desarrollo económico, con el propósito de elevar los ingresos reales de aquellos países que han quedado a la zaga respecto al progreso económico de otros más adelantados. Para alcanzar esta finalidad el Estado ha contribuido, cada vez más, a la formación del ingreso nacional y así, uno de los fenómenos más característicos de la economía contemporánea consiste en la gran elevación de los gastos gubernamentales y en la participación en actividades de índole comercial y económica del sector público en general.

Como resultado de esta evolución, que se ha manifestado en grado diferente, según las condiciones políticas y económicas de cada país, ha sido necesario modificar substancialmente las concepciones tradicionales de la teoría y práctica presupuestarias.

La importancia económica de los presupuestos gubernamentales se deja sentir, por primera vez, en ocasión de la gran depresión de los treinta que obligó a las autoridades de varios países, en contraste con la relativa pasividad adoptada en ocasiones anteriores, a luchar por salir cuanto antes de la crisis.

Entonces se destacó el hecho de que el gobierno, mediante gastos financiados con créditos o con impuestos, podría contribuir a la recuperación de la actividad económica, incrementando los ingresos privados, no sólo por el importe de los gastos netos oficiales, sino por el monto adicional que ya en la esfera privada éstos provocarían, gracias al poder multiplicador de ingresos que generaban y que, en esas circunstancias, más que nunca se puso de manifiesto.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial también influyó en algunos países para cambiar los principios presupuestarios tradicionales, si bien los orientó en dirección contraria. Durante la depresión de los treinta se trataba ante todo de crear ingresos adicionales, mediante el gasto público, para combatir la deflación prevaleciente y, durante la guerra, la preocupación primordial fue absorber el poder de compra excedente creado en el proceso de la producción con fines bélicos. Las políticas fiscales de tales países contribuyeron eficazmente —junto con medidas en otros campos— a asegurar una economía más sana dentro de las circunstancias anormales que prevalecían, y así fue como contuvieron la inflación en un grado que no se logró durante la Primera Guerra Mundial. Las modificaciones a los impuestos, las reducciones al gasto público en el orden civil y la gran expansión de los empréstitos no-bancarios de los gobiernos, demostraron su gran efectividad. Al mismo tiempo influyeron notablemente en la concepción de un nuevo presupuesto y, en general, de una nueva política fiscal. El uso consciente de la política fiscal como arma antiinflacionaria constituyó la diferencia más notable entre el financiamiento de la Segunda Guerra Mundial y el de la Primera. La Segunda Guerra Mundial fue la prueba más difícil que pudo tener una política presupuestaria encaminada a regular la corriente del ingreso y a reducir el poder de compra.

* * *

Al lado de los países económicamente fuertes, existen muchos otros de menor capacidad que se encuentran en etapas menos avanzadas de progreso. Estos países, llamados insuficientemente desarrollados, no han estado expuestos con igual grado a las violentas fluctuaciones cíclicas de origen interno que han sufrido otros. No son naciones que constituyan los centros cíclicos. Pertenecen a la periferia y se caracterizan por la importancia que tiene su comercio exterior; por el papel dinámico que representan sus exportaciones en las fluctuaciones económicas que experimentan; por el bajo nivel de su ingreso nacional tanto en términos globales, como por habitante y, en consecuencia, por su baja capacidad de ahorro; por la limitada diversificación de su economía; por el predominio de actividades primarias y de técnicas de baja productividad y aun rudimentarias; por el desplazamiento generalmente lento de actividades primarias y actividades secundarias y terciarias (industriales, comerciales y de todo tipo de servicios); por el subempleo de sus recursos humanos más bien que por una franca desocupación; por la lenta formación de su

mercado interno y, por tanto, su insuficiente demanda de artículos de consumo y por la pequeñez de su mercado de capitales.

La necesidad de superar tales deficiencias, impulsando el desarrollo económico de estos países, ha motivado que los gobiernos respectivos adopten una serie de medidas encaminadas a modificar su estructura, de modo que permita una elevación de sus ingresos y de sus niveles de vida. Esta expansión no siempre se ha llevado a cabo dentro de procedimientos adecuados, lo cual ha producido serios obstáculos a la consecución real de los objetivos deseables. La reforma fiscal en general, y en especial la presupuestaria, de acuerdo con las técnicas y prácticas más modernas, es un factor indispensable para el encauzamiento y aceleración de la realización de los planes y programas de fomento económico.

II

LAS Naciones Unidas, y varios países aisladamente, han realizado esfuerzos muy útiles y valiosos para lograr reformas adecuadas en los sistemas presupuestales. De las experiencias obtenidas se ha llegado a la conclusión de que no se puede poner en práctica una política fiscal para el desarrollo económico, sin contar con un sistema apropiado de planificación y de información financiera en todos los planos del gobierno, y si además, no se llevan cuentas presupuestarias y financieras en debida forma.

Una mejor estructuración del presupuesto debe empezar por distinguir entre las erogaciones corrientes y las de capital. Es necesario también separar los gastos reales de consumo y los de inversión, así como los nominales o simples transferencias. Debe establecerse una separación entre las transacciones meramente administrativas, o sean los gastos corrientes para fines de consumo, y las transacciones de capital, o sean los gastos de inversión y formación de capital. La distinción de operaciones corrientes y de capital permite formular un presupuesto con la flexibilidad necesaria para estabilizar el desarrollo del país, tanto frente a cambios en la inversión privada y consumo nacionales, como frente a cambios en la situación internacional.

Esa flexibilidad se logra a base de una constante revisión de los programas y proyectos de desarrollo económico, en función de las necesidades actuales y futuras y, en consecuencia, es necesario que estén formulados para períodos de varios años, dentro de los que se podrá acelerar o disminuir la inversión pública, de acuerdo con la situación económica que prevalezca. El gobierno debe determinar la magnitud de su programa en relación con el volumen total de los recursos disponibles, y debe poder juzgar en qué medida se logra la ejecución práctica del mismo programa. De este modo el presupuesto anual podrá evaluarse en relación con el plan a largo plazo y, recíprocamente, la viabilidad de éste podrá apreciarse en función de los resultados anuales del presupuesto. Más aún, la distinción entre las transacciones corrientes y las de capital sirve para estudiar en cada ejercicio fiscal la reper-

cusión de las operaciones gubernamentales sobre el consumo y sobre la formación de capital, así como el efecto inflacionario o deflacionario que operen en la economía. Para determinar el nivel requerido de inversión pública y sus formas más convenientes de financiamiento, es necesario tener una visión completa del efecto de los gastos públicos en la economía general. Por lo tanto, el presupuesto debe especificar las cantidades que deben gastarse en bienes y servicios de consumo, lo que se va a ahorrar o lo que se va a gastar de ahorros anteriores, el cálculo aproximado de la aportación directa del gobierno a la formación de activo real y otro de la reducción probable del gasto privado a consecuencia de los impuestos.

En cuanto al análisis del efecto inflacionario o deflacionario de las transacciones gubernamentales sobre la economía, es decisivo considerar el aumento neto o la disminución neta que se produzca en el ingreso privado como consecuencia de las transacciones públicas. El gobierno puede incrementar el ingreso privado, ya sea como resultado de sus gastos corrientes o de sus gastos de inversión.

* * *

En muchos países el presupuesto generalmente todavía no es más que una compilación de cifras aisladas, cuyo monto total es lo único que preocupa a sus gobernantes, con el resultado de producir una falta de coordinación absoluta entre la política general del gobierno y el presupuesto, por no reflejar éste el propósito de aquélla.

Esta es la razón por la cual muchos investigadores han estudiado y propuesto los medios de dar una estructura más precisa y una más clara orientación a la acción del Estado en la vida nacional a través del presupuesto. Esto ha dado nacimiento a la idea del "Presupuesto de Acción", o sea el "Presupuesto Programa", es decir, un presupuesto tal que refleje lo más completamente posible el programa de política general que el Estado debe determinar si desea influir en la vida económica, política, financiera, social y cultural del país.

Para esto se requiere que el gobierno estudie a la luz de tal política todas las propuestas para erogaciones que le hagan las diversas ramas en la administración y debe analizarlas y clasificarlas, según el impacto que puedan causar y así darles la preferencia conveniente. Entonces, las necesidades financieras del Estado se consideran adecuada y fundamentalmente en relación con las finalidades que se persiguen desde el punto de vista del programa de trabajo y, secundariamente, desde el punto de vista de las Secretarías, Ministerios, Direcciones, Departamentos y servicios que sean responsables de los gastos.

Tal "Presupuesto-Programa" es un poderoso instrumento de política estatal. Por otro lado, sirve de mejor información al Congreso, para apreciar más efectivamente la gestión gubernamental.

Hasta cierto punto pierde importancia el viejo principio del presupuesto

anual, cuando este se basa en el programa de trabajo del Estado. Pero, la preparación de un programa para varios años, no está reñida con la aprobación del presupuesto anual por el Congreso, en cuanto a las partidas de erogaciones necesarias para el desarrollo o cumplimiento parcial del programa.

Sin embargo, es importante llegar a un equilibrio armonioso de los diversos elementos que formen el presupuesto representativo de la política gubernamental. El equilibrio presupuestal anual cesará de ser una finalidad en sí mismo y se convertirá más bien en un punto de la política del Secretario de Hacienda como uno de tantos otros factores necesarios para lograr un balance adecuado de la política económica general.

III

LAS técnicas presupuestarias modernas se orientan también actualmente hacia la formulación de presupuestos basados en costos funcionales o de operación y al efecto se han hecho algunos ensayos en diversos países y sobre todo en entidades municipales. Bajo tal sistema se pretende determinar de antemano qué actividades se autorizará llevar a cabo a las dependencias de la administración y al gobierno mismo considerado como un todo. Se destaca el trabajo por hacer y no el número de empleados o el importe de las compras de lápices y de papel que se harán para efectuarlo. Tal sistema de presupuestos establece los objetivos y las autorizaciones de gastos contra las cuales se medirá periódicamente la función de las diversas secretarías o departamentos. Se piensa que da bases sólidas para apreciar la efectividad de los servicios. Esta apreciación proporciona las bases para la formulación del presupuesto del siguiente año y permite, tanto a los funcionarios como al público, juzgar acerca de si los gastos han sido asignados de modo apropiado a cada uno de los programas parciales del programa general del Gobierno.

La estructura del presupuesto de la mayor parte de los países señala el número de empleados, cuál será el monto autorizado para gastos de viaje, cuánto para impresiones, cuánto para papelería, cuánto para compra de escritorios, etc. Los planes se basan en renglones o partidas; el control se dirige hacia éstas; la información que se obtiene se refiere a las cosas o servicios usados, en agudo contraste con el presupuesto de costos que principia por señalar el trabajo por desarrollar, el costo de las unidades de servicio, los propósitos y las finalidades que llenarán los abastecimientos de las oficinas, etc.

* * *

Para establecer un sistema de tal naturaleza es indispensable contar con magníficos métodos de contabilidad y estadística gubernamentales. Es preciso, además, establecer el tipo de costos adecuado, basado ya sea en unidades de trabajo, en unidades de servicio, en horas-hombre empleadas o en otras

medidas que permitan evaluar la eficiencia de la administración. Se considera que un presupuesto de este tipo sería ideal, pero que aún está lejano el día en que pueda implantarse de un modo general.

Hay otro aspecto en la evolución de las técnicas presupuestarias y es el de que, como resultado de la progresiva ampliación de las actividades del Estado, su influencia en la economía nacional forma parte de un todo y, por lo tanto, el presupuesto federal debe considerarse en relación con el "presupuesto nacional" que comprende el ingreso y el gasto de la nación entera. Por este motivo se ha llegado a proponer por algunos investigadores (y en algunos países se hace) que el presupuesto comprenda no sólo las actividades del gobierno federal, sino también las de los organismos descentralizados, las de las empresas del Estado y aún los ingresos y egresos de los gobiernos estatales y municipales. Razones de orden político, constitucional y práctico dificultan, si no es que imposibilitan, en muchas naciones, el poder seguir tal procedimiento, al menos en un orden formal que, a veces, es posible suplir por métodos estadísticos. Sin embargo, hay que tener presente que cuando las agencias descentralizadas y las entidades independientes de la federación o gobierno central, gozan de plena libertad en el manejo de su presupuesto e incurrir en déficit de importancia, tal circunstancia provoca presiones inflacionarias difíciles de controlar. En tales casos debe buscarse una solución a este problema.

IV

EN México, desde hace varios años se inició la modificación de los sistemas para la formulación y ejecución del presupuesto, a fin de darles una orientación moderna de acuerdo con las teorías económicas contemporáneas.

La modificación total se está llevando a cabo en varias etapas sucesivas para ir modelando y coordinando paulatinamente las nuevas prácticas y disposiciones, evitando tropiezos al personal que interviene en las labores presupuestales, facilitándole así la aplicación de los nuevos procedimientos.

Para mantener el mismo ritmo, control y eficacia en el trámite de las erogaciones, se consideró necesario alejarse un poco de la ortodoxia presupuestal e introducir clasificaciones susceptibles de mejorarse en el futuro, disimulando por ahora, algunas deficiencias en los textos de las partidas en uso.

En consecuencia, las primeras etapas que se han implantado sólo constituyen el esqueleto técnico del presupuesto, y establecen únicamente las bases principales de la estructura que tendrá en definitiva.

Las modificaciones hechas hasta ahora tienden a llenar las siguientes necesidades:

a) De orden contable, a efecto de establecer un mejor sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como para satisfacer las necesidades de la contabilidad de la Hacienda Pública Federal. La classifica-

ción por ramos y unidades presupuestales o administrativas, permite por sí sola, la estadística necesaria como base de estudios para determinar los gastos indispensables para la reorganización o establecimiento de nuevos servicios o actividades; los costos comparativos de funciones o servicios análogos y lograr el mejor empleo de los recursos del Erario.

b) De orden económico, a fin de conocer el efecto del gasto público en la actividad económica general. Se adoptó una clasificación de las erogaciones, con base de su naturaleza, en gastos corrientes o de capital que sufraga directamente el Gobierno Federal y de transferencia de ambos a otros sectores públicos o privados. Además, esta clasificación, como ya se dijo antes, permite emplear el gasto público como instrumento activo de política fiscal para compensar tendencias o efectos inflacionarios o deflacionarios y para fomentar el desarrollo económico del país.

c) Precisar el objeto del gasto, con el fin de obtener costos globales de la demanda total del Gobierno Federal en bienes o servicios homogéneos, indispensables para el funcionamiento de la Administración Pública o para la prestación de servicios públicos tradicionales, con la finalidad de regular y equilibrar la intensidad de la demanda del Estado en bienes o servicios, para no provocar en los precios variaciones perturbadoras con el perjuicio consiguiente para el Erario o para la economía nacional.

d) Establecer una clasificación funcional que, sin afectar el manejo material de las partidas, ni su orden de colocación dentro de la estructura presupuestal de cada ramo proporcione datos informativos por actividades del Estado y para planeación funcional económica.

La clasificación a que me refiero, agrupa los recursos presupuestales por actividades o funciones homogéneas del Estado, con lo cual se logra estructurar el programa financiero de cada ejercicio fiscal. A su vez, permite conocer y criticar el destino que se proyecta dar a los fondos de la Hacienda Pública y facilita al Gobierno la coordinación de sus diferentes actividades y el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.

Desde que se inició la reforma presupuestaria en México se introdujeron las reformas necesarias a la ley orgánica respectiva y, el proyecto anual de presupuesto que se envía a la Cámara de Diputados, va acompañado de un mensaje del Presidente que delinea el programa general de acción del Gobierno para el ejercicio fiscal correspondiente.

En dicho mensaje, sin omitir la vieja y acostumbrada clasificación de los gastos relativos a cada Secretaría, Departamento o "Ramo", las erogaciones se agrupan, además, por "conceptos fundamentales" y por "conceptos funcionales".

Los conceptos fundamentales son cinco, a saber:

1. Gastos corrientes, que comprenden:

- a) Servicios personales.
 - b) Compras de bienes para administración.
 - c) Servicios generales.
2. Gastos de Capital, que se dividen en:
- a) Adquisición de bienes para fomento y conservación.
 - b) Obras públicas e inversiones.
3. Gastos de Transferencia.
4. Erogaciones Especiales.

En estos dos últimos conceptos se consideran las erogaciones que efectúa el Estado por conducto de organismos descentralizados y las asignaciones para cubrir deficientes en las partidas específicas y los gastos de carácter extraordinario.

5. Deuda Pública, que se subdivide en:
- a) Pagos por capital.
 - b) Pagos de intereses.
 - c) Gastos del servicio.

Desde un punto de vista funcional, las erogaciones se agrupan en otros cinco conceptos generales, a saber:

1. Fomento Económico, que se subclasifica en:
- a) Comunicaciones y transportes.
 - b) Fomento agrícola, avícola, ganadero y forestal.
 - c) Promoción industrial y fomento comercial.
2. Inversión y Protección Sociales, que abarca:
- a) Servicios educativos y culturales.
 - b) Servicios asistenciales y hospitalarios.
 - c) Bienestar y seguridad social.
3. Ejército y Armada, que comprende:
- a) Haberes y remuneraciones.
 - b) Servicios hospitalarios, educativos y sociales de las fuerzas armadas.
 - c) Adquisición y elaboración de equipo bélico.
 - d) Construcciones e instalaciones militares.
4. Administración General, que incluye:
- a) Poder Legislativo.
 - b) Presidencia de la República.
 - c) Administración de Justicia.

- d) Administración Fiscal.
 - e) Relaciones Exteriores.
 - f) Ayuda a Estados y Territorios.
5. Deuda Pública, clasificada en:
- a) Deuda Interior.
 - b) Deuda Exterior
 - c) Deuda Flotante.

Los grupos que se han mencionado se analizan más detalladamente en renglones específicos. Así, por ejemplo, el grupo de "Comunicaciones y Transportes", se subdivide en:

- I. Carreteras.
- II. Ferrocarriles.
- III. Obras Marítimas.
- IV. Aeropuertos.
- V. Correos y Telégrafos.

El "Fomento Agrícola y Ganadero", se divide en:

- I. Fomento Agrícola.
- II. Fomento Ganadero.
- III. Fomento Forestal.
- IV. Riego.
- V. Colonización y reparto agrario.

La "Promoción Industrial y Fomento Comercial" comprende los siguientes renglones:

- I. Energía Eléctrica.
- II. Apoyo a empresas comerciales e industriales de interés público.
- III. Promoción para beneficio general del comercio y de la industria.

Los "Servicios Educativos y Culturales" abarcan:

- I. Educación preescolar y primaria.
- II. Enseñanza secundaria y vocacional.
- III. Universidades, escuelas e institutos de enseñanza profesional, cultural y técnica.
- IV. Servicios de Bibliotecas y Museos.
- V. Construcciones escolares.

Dentro de los "Servicios Asistenciales y Hospitalarios" se consideran estos:

- I. Salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios.
- II. Construcciones hospitalarias.
- III. Maternidad y asistencia infantil.
- IV. Asistencia social.
- V. Bienestar rural y otros complementarios.

El grupo de "Seguridad Social" incluye los renglones siguientes:

- I. Contribución estatal al Seguro Social.
- II. Pensiones y jubilaciones.
- III. Ayudas a núcleos indígenas.
- IV. Servicios médicos a empleados públicos.

* * *

Dentro de las nuevas medidas que ha tomado nuestro Gobierno en materia presupuestal, cabe mencionar la creación de la Comisión de Inversiones. Tomando en cuenta la necesidad de coordinar las actividades económicas del sector público para llevar a cabo la política más adecuada al desarrollo económico del país y teniendo presente que una de las tareas más importantes para lograr ese fin es la coordinación de los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el Presidente de la República acordó que todas estas entidades proporcionaran a la Comisión de Inversiones la información relativa a sus programas de inversiones para el sexenio 1953-1958. Deben adjuntar a sus proyectos las fuentes de financiamiento que esperan, determinando si se solicita que los recursos provengan del presupuesto, de la emisión y colocación de bonos u otros valores, de créditos o financiamientos especiales, etc. Una vez obtenidos los programas individuales de todas las agencias gubernamentales, se presenta a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado, jerarquizado y flexible. Para que así sea, se requiere que el proceso presupuestario esté organizado en etapas adecuadas que permitan llevar a cabo los objetivos señalados. Si consideramos que los recursos del gobierno son limitados, frente a la demanda ilimitada de obras y otras erogaciones deseables en cada una de las regiones del país, se plantea la necesidad de que los gastos públicos se organicen sobre la base de programas funcionales debidamente coordinados y jerarquizados entre sí, a fin de obtener el máximo rendimiento económico y social de cada unidad de gasto público. Por ejemplo, la utilidad de una presa será completa cuando se hayan construido los canales primarios y secundarios, las comunicaciones necesarias, las obras de salubridad y para servicios de educación, y más aún si se provee a los agricultores del crédito y de la técnica necesarios para poner en produc-

ción las nuevas tierras abiertas al cultivo. Este problema de la elevación de la productividad del gasto público se ha enfocado en México también a través de programas regionales de fomento, como lo ilustra la creación de comisiones para el desarrollo de las cuencas de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan, El Fuerte y Grijalva. A fin de lograr la productividad máxima, la Comisión de Inversiones trata de elaborar criterios útiles para guiar la inversión pública y de sugerir un programa que logre el aprovechamiento óptimo de recursos naturales, trabajo, organización, técnica y capital.

Además, la Secretaría de Hacienda estudia en forma sistemática los efectos de los impuestos y del gasto público dentro de la economía nacional y, en especial, los que tienen sobre el monto y dirección de la inversión privada, es decir, los efectos del gasto público en la estructura de la producción; en la distribución del ingreso nacional y en el probable aumento de la demanda de artículos de consumo; sobre los niveles seccionales de precios y la tendencia general de los mismos, y en el nivel nacional de ocupación.

Un paso más en la reforma presupuestaria se dio el 1º de julio de 1955 al establecer el nuevo tabulador de empleos y remuneraciones, que tuvo por finalidad principal reducir el número de las categorías o clasificaciones anteriormente existentes tomando como base la analogía de funciones, de responsabilidades, de designaciones y de sueldos, así como nivelar ciertos grupos del escalafón burocrático y establecer escalones de ascenso adecuadamente remunerados.

Sería largo extenderme en los detalles de todas las reformas hechas hasta el presente, pero los estudiosos de la materia pueden referirse, si su interés lo amerita, a la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, a su Reglamento, al Catálogo para el pago de Sobresueldos por carestía de la vida, al Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto, al Catálogo de Empleos y a las Tablas de Equivalencias con el Tabulador anterior.

Un complemento de las reformas iniciadas lo constituirá la modificación integral de los sistemas de contabilidad seguidos hasta ahora en la Hacienda Pública. La Secretaría de Hacienda está dando los primeros pasos para estudiar los cambios que hayan de introducirse.

V

EN los últimos 18 años, México ha registrado un desarrollo económico sin precedente en su historia. El producto nacional ha aumentado, en promedio, a una tasa anual superior a aquella en que la población ha crecido, lo cual ha permitido un aumento en el ingreso medio real por habitante. El Gobierno ha actuado en forma vigorosa y directa, estimulando e impulsando la producción en todos los órdenes y acelerando el desarrollo económico del país

dentro de los planes sexenales de 1934-40, 1940-46, 1946-52 y el de la presente administración que cubre el período de 1953-58.

Para poder elaborar un programa de política fiscal, bien concebido, basado en datos actuales y precisos sobre las operaciones del Gobierno en cuenta corriente y de capital, era preciso definir con mayor exactitud lo que ancestralmente se conocía como déficit o superávit presupuestal. A tal fin en el año 1947 se elaboraron por primera vez, en forma provisional, concentraciones de cifras totales de ingresos y egresos del Gobierno Federal durante el período de 1939 a 1947 incluyendo tanto los que de acuerdo con la Cuenta Pública de la Federación se denominan ordinarios, como los extraordinarios y por "conceptos ajenos al presupuesto". Se eliminaron los subsidios compensados. En esta forma se pudo establecer, en términos monetarios, el déficit o el superávit del Gobierno Federal en el período citado. Se elaboró posteriormente un memorándum sobre el significado contable y económico de los "ingresos y egresos ajenos al presupuesto", estableciendo la verdadera naturaleza de estas cuentas para determinar los casos en los que representaban una duplicación de conceptos a fin de eliminarlas y aquellos en los que constituían ingresos o egresos que deberían agregarse a los ordinarios y extraordinarios, afectando así las cuentas de disponibilidades en efectivo del Gobierno y los movimientos de la Deuda Federal.

* * *

A principios de 1949 se iniciaron otros estudios con el objeto de mejorar la elaboración de las estadísticas fiscales mexicanas y coordinarlas con las del ingreso nacional y con las de la balanza de pagos. Se hizo un análisis detenido de las llamadas cuentas de administración, o sea aquellas en que se registran las disponibilidades y disposiciones que no tienen carácter fiscal, es decir, todas aquellas adquisiciones de activo representado por valores o derechos y la reducción de pasivo del Gobierno Federal, que no emanen de operaciones de índole presupuestaria. Estas cuentas a veces se refieren a movimientos virtuales de fondos, pero con frecuencia registran movimientos reales que deben computarse como ajustes en los ingresos y egresos federales. Así pues, su importancia desde el punto de vista económico es considerable.

Aprovechando las investigaciones a que nos acabamos de referir, la Secretaría de Hacienda se propuso reestructurar sus estadísticas en tal forma que permitieran obtener conceptos más útiles para el análisis presupuestario y económico y que a la vez permitieran determinar con mayor exactitud el efecto monetario de las operaciones fiscales y de tesorería.

Como consecuencia del nuevo sistema estadístico y de la reestructuración de los datos presupuestales, los resultados de déficit o de superávit a partir del año 1939, se resumen de la siguiente manera:

RESULTADOS DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES

(Millones de pesos)

AÑOS	Egresos Presupuestales Pagados	Ingresos Netos de Ley	Déficit (—) o Superávit (+) Presupuestales
1939.....	512.4	949.9	— 17.5
1940.....	545.0	497.9	— 47.1
TOTALES 1939-40.....	1 057.4	992.8	— 64.6
1941.....	597.4	544.1	— 53.3
1942.....	735.2	631.2	— 104.0
1943.....	91.61	913.9	— 2.2
1944.....	1 080.3	1 110.8	+ 30.5
1945.....	1 298.9	1 183.3	— 115.6
1946.....	1 405.5	1 509.5	+ 194.0
TOTALES SEXENIO 1941-46.....	6 033.4	5 982.8	— 50.6
1947.....	1 713.9	1 728.3	+ 14.4
1948.....	2 130.8	1 931.9	— 198.9
1949.....	2 497.1	2 687.0	+ 189.9
1950.....	2 714.1	3 049.6	+ 335.5
1951.....	3 762.1	4 334.6	+ 572.5
1952.....	4 983.2	4 854.0	— 129.2
TOTALES SEXENIO 1947-52.....	17 801.2	18 585.4	+ 784.2
1953.....	4 551.2	4 316.1	— 235.1
1954.....	5 737.2	5 179.8	— 557.4
1955 (1).....	6 911.5	7 397.6	+ 486.1
Primer trimestre 1956 (1).....	1 528.6	2 124.0	+ 595.4
TOTALES 1953-55 y PRIMER TRIMESTRE 1956 (1).....	18 728.5	19 017.5	+ 289.0
TOTALES 1939-55 y PRIMER TRIMESTRE 1956.....	43 620.5	44 578.5	+ 958.0

¹ Datos preliminares, sujetos a rectificación.

Por los datos que anteceden puede apreciarse que durante el sexenio 1941-1946 hubo un déficit neto total de 50.6 millones de pesos, que sobre un gasto en el mismo período de 6,033.4 millones de pesos, representa sólo el 0.83%.

Durante el sexenio siguiente de 1947-52, se registró un superávit neto total de 784.2 millones de pesos sobre un gasto global de 17,801.2 millones de pesos. Por lo tanto, dicho superávit representa un 4.4% sobre los gastos.

Del 1º de enero de 1953 al 31 de marzo de 1956, se llega a un superávit

neto (con cifras preliminares para 1955 y 1956, sujetas a rectificación) de 289 millones de pesos, que es igual al 1.6% del monto de lo gastado.

Si se toman en cuenta las cifras totales correspondientes a los últimos 17 años y al primer trimestre de 1956, se verá que en suma arrojan un superávit neto de 958.0 millones de pesos, pero si se agregan o quitan según el caso, las cantidades correspondientes a "cuentas ajenas al presupuesto", se llega a los resultados monetarios finales y al déficit o superávit correspondientes. Así, para el período examinado del 1º de enero de 1939 al 31 de marzo de 1956, se obtiene un superávit neto final de 369 millones de pesos, según se detalla a continuación:

(MILLONES DE PESOS)

1939-40	— 66.8
Sexenio 1941-46	— 233.5
Sexenio 1941-52	+ 435.6
1953 al 31 de marzo de 1956	+ 233.7
	<hr/>
	+ 369.0
	<hr/>

Es interesante mencionar que los superávits obtenidos se han destinado a retirar moneda de la circulación con el fin de atenuar las presiones inflacionarias.

Los resultados presupuestales antes mencionados, se han logrado no obstante las fuertes inversiones que se han hecho en obras públicas, cuyas cifras correspondientes al período 1947-1956, doy a continuación:

(MILLONES DE PESOS)

1947.....	449.5
1948.....	622.7
1949.....	736.3
1950.....	916.6
1951.....	1,204.4
1952.....	1,253.5
1953.....	1,662.9
1954.....	2,060.2
1955.....	2,281.6
1956.....	2,171.3 ¹
	<hr/>
Total.....	13,359.0
	<hr/>

¹ Cifras hasta el 30 de junio.

VI

EN conclusión, podemos hacer el siguiente resumen:

a) El principio clásico del equilibrio presupuestal anual se substituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal, es decir, el desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido, en cantidades importantes y por largos períodos de años, sería un factor que perjudicaría la situación financiera de cualquier país.

b) Los déficit de operación (cuando los hay) en los organismos descentralizados, en las empresas de participación estatal y en las entidades independientes del Gobierno Federal, causan fenómenos inflacionarios.

c) Es necesario establecer definiciones y métodos precisos para computar el déficit o superávit presupuestal en términos monetarios.

d) El presupuesto debe ser estructurado y clasificado en forma adecuada para distinguir las diferentes clases de erogaciones y la incidencia de éstas en la economía general de la nación.

e) Para poner en práctica una política fiscal de fomento económico, es necesario contar con un sistema apropiado de planificación y de información financiera.

f) Los planes de desarrollo económico deben comprender períodos de varios años y tener la flexibilidad necesaria para llevarlos a cabo según lo aconsejen las circunstancias.

g) Un presupuesto bien estructurado debe representar el programa de acción del Gobierno.

h) Dentro de lo posible y práctico, nuestro Gobierno se ha preocupado hondamente por fomentar el desarrollo de la Nación a través de su política presupuestaria; esto se ha logrado en medida apreciable sin llegar a déficit constantes excesivos y, en el curso de los últimos 17 años, aun se ha obtenido un superávit neto total. Las técnicas en cuanto a la preparación y ejercicio del presupuesto se han mejorado de modo importante, de acuerdo con los principios más modernos sobre la materia y el resultado de ellas se refleja en datos más exactos y oportunos que permiten usar del presupuesto como un elemento de primerísima importancia para dirigir la política económica del país.