

EL PRESUPUESTO COMO ESTABILIZADOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO *

RAFAEL MANCERA ORTIZ

1. *Evolución del papel del Estado en la vida económica*

SERÍA menester remontarse hasta el apogeo del liberalismo para encontrar doctrinas y actitudes opuestas a las que actualmente prevalecen respecto al papel del Estado en la vida económica. En aquel tiempo se pensaba que el sistema económico funcionaba sin tropiezos, porque sus elementos constitutivos principales —los precios y los salarios— poseían la suficiente flexibilidad para reajustar automáticamente el sistema. Por lo tanto, era lógico que toda acción estatal que traspasase los estrechos límites que se le asignaban fuese vista como factor de perturbación. Se consideraba que se obstaculizaba el libre funcionamiento de la economía si el Estado, sustituyendo en parte la demanda privada, absorbía ingresos por medio del impuesto como medio de sufragar el aumento de sus gastos, y todavía más si, con el propósito de crear una demanda adicional en el mercado, el gobierno recurría a presupuestos desequilibrados que creaban condiciones propicias a la inflación. El efecto de la acción gubernamental sobre la actividad económica debía ser neutral y, por tanto, el presupuesto debía estar equilibrado. De ahí que uno de los miembros más destacados de la escuela liberal, Juan Bautista Say, escribiera que “el mejor de los planes financieros es gastar poco, y el mejor de todos los impuestos es aquel cuyo monto es el más reducido”.

Actualmente las ideas al respecto son radicalmente diferentes, y el presupuesto público, definido en su más amplia acepción como la

* Trabajo presentado al IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Estambul, 1953. El autor es Subsecretario de Hacienda y Crédito Público de México.

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONOMICO

formulación de los ingresos y egresos gubernamentales y el movimiento de la deuda pública, es considerado la guía y la expresión más acabada de la política económica del gobierno, así como uno de los componentes indispensables para la formulación de los documentos que integran la contabilidad social, cuya culminación es el presupuesto económico de la nación.

Sin embargo, este cambio no ha sido súbito, sino paulatino. El Estado se ha visto obligado poco a poco a multiplicar su acción sobre la actividad económica bajo la presión de causas tan imperiosas como son el deseo de evitar, o al menos atenuar, las depresiones económicas y la desocupación consiguiente; la preparación y conducción de la guerra a base del empleo de recursos materiales que absorben en máximo grado todas las energías de las naciones; la reconstrucción de los países devastados por la guerra y los problemas de la reconversión; la tendencia a disminuir las desigualdades sociales; y, sobre todo, el deseo de iniciar o de acelerar la tasa de desarrollo económico que permita a aquellos países que han quedado rezagados respecto al progreso económico mundial elevar sus ingresos reales. Y es natural que para alcanzar todos estos propósitos el Estado haya tenido que participar cada vez más en la formación del ingreso nacional. Uno de los fenómenos más característicos de la economía contemporánea consiste en la gran elevación de los gastos públicos y en la participación del Estado en actividades de índole comercial y económica y, por ende, en la ampliación de lo que se entiende por sector público.

Como resultado de esta evolución, que se ha manifestado en grado diferente según la etapa de desarrollo y las instituciones políticas de cada país, ha sido necesario someter a una rigurosa revisión las concepciones tradicionales de la teoría y práctica presupuestarias. Mientras los gastos públicos tenían por finalidad principal el mantenimiento de los servicios gubernamentales de seguridad nacional, vigilancia, educación y bienestar social, y mientras fueron de cuantía relativamente pequeña, no influyeron substancialmente

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sobre la economía general. El presupuesto se formulaba basándose en la simple justificación que tenían los diversos órganos de la administración pública para solicitar fondos.

La importancia económica de los presupuestos gubernamentales se deja sentir, por primera vez, cuando la gravedad de la gran depresión de los treintas obligó a las autoridades de varios países importantes, 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 y aun financiados con impuestos, podía 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 estas circunstancias, más que nunca, se puso de manifiesto.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial también influyó en los principios presupuestarios tradicionales, si bien los orientó en dirección contraria. Si durante la depresión de los treintas se trataba ante todo de crear ingresos adicionales mediante el gasto público para combatir la deflación prevaleciente, durante la guerra la preocupación primordial fué absorber el poder de compra excedente creado en el proceso de la producción con fines bélicos. Las políticas fiscales contribuyeron eficazmente —junto con medidas en otros campos— a asegurar una economía más sana dentro de las circunstancias anormales que prevalecían, y así fué 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 del gobierno, 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 Gue-

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

rra Mundial y el de la primera. La Segunda Guerra Mundial fué la prueba más difícil que pudo tener una política presupuestaria encaminada a regular la corriente del ingreso y a reducir el poder de compra.

2. El presupuesto en los países atrasados económicamente

Al lado de los países económicamente fuertes, existen muchos otros de menor capacidad económica y que se encuentran en etapas inferiores de desarrollo económico.

Estos países llamados insuficientemente desarrollados no han estado expuestos con igual grado a las violentas fluctuaciones cíclicas de origen interno que han sufrido otros países. No son países que constituyan los centros cíclicos. Son países de la periferia que se caracterizan por la importancia que tiene su comercio exterior; por el papel dinámico que tienen 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 escasa 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 a 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 sus gobiernos 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. Para esto ha sido necesario expandir las actividades del sector público en el campo económico. Esta expansión no siem-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

pre se ha llevado a cabo dentro de un marco fiscal adecuado, lo cual ha producido serios obstáculos a la consecución real de los objetivos deseables. La reforma fiscal en general, y en especial la reforma 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 del desarrollo económico.

Respecto a reformas presupuestales, varios de los países insuficientemente desarrollados han realizado una serie de esfuerzos muy valiosos. Por otra parte, los esfuerzos de las Naciones Unidas en este campo han sido muy útiles. De estos esfuerzos resulta que es indiscutible que no se puede poner en práctica una política fiscal para el desarrollo económico si no se establece un sistema adecuado de planificación y de información financiera en todos los planos del gobierno y si, además, no se llevan cuentas presupuestarias y financieras adecuadas para formular una contabilidad nacional.

Una mejor estructuración del presupuesto debe empezar por distinguir entre las transacciones corrientes y las transacciones de capital, y por la formulación de un presupuesto consolidado que comprenda no sólo las operaciones del gobierno central o federal, sino también las de los organismos descentralizados, y las de las entidades estatales y semiestatales.

Es necesario también separar en las cuentas del presupuesto los gastos reales en consumo y los de inversión, así como los gastos nominales o simples transferencias. Debe establecerse una distinción entre las transacciones puramente 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 separación de operaciones corrientes y de capital permite formular un presupuesto con flexibilidad interna. Esta flexibilidad es 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.

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Esta flexibilidad se logra a base de una constante revisión de los programas y proyectos de inversión pública 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.

Asimismo, al emprenderse un programa de obras públicas o de desarrollo económico y cuando se han adoptado planes a largo plazo, el gobierno debe estar en condiciones de apreciar la magnitud de su programa en relación con el volumen total de los recursos disponibles, y de poder juzgar en qué medida avanzan dichas obras de acuerdo con el programa trazado para las mismas. De este modo los resultados del presupuesto anual podrán evaluarse con relación al 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 distinguir el efecto de las operaciones gubernamentales sobre el consumo en el ejercicio en curso y sobre la formación de capital, y el efecto de las propias operaciones sobre los factores inflacionarios o deflacionarios de 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 sobre la economía nacional. Por lo tanto, es necesario que el presupuesto especifique las cantidades que deben gastarse en bienes y servicios de consumo, lo que se va a ahorrar o desahorrar, 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 ingresos públicos.

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

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sultado de un déficit en sus gastos corrientes o como resultado de gastos de inversión. También es muy ventajosa la clasificación de las transacciones gubernamentales en los dos grupos mencionados en la medición de la aportación gubernamental al ingreso privado total.

Por lo que se refiere a la presentación de un presupuesto consolidado, éste debe incluir no sólo los ingresos y egresos federales, sino también las operaciones netas de otros organismos y entidades paraestatales. Una política fiscal no puede manejarse con eficacia si no se conocen las relaciones que existen entre todos estos órganos y el impacto total que la acción conjunta de ellos tendría en la economía nacional. Un presupuesto consolidado debiera comprender no sólo órganos estrictamente gubernamentales, sino también organismos semioficiales y empresas estatales, en los cuales el Estado moderno ha delegado algunas de sus antiguas funciones y otras nuevas que han surgido con el tiempo. A su vez, a fin de lograr la eficacia y flexibilidad necesarias en las funciones económicas del Estado, ha sido necesario que se confiera cierta autonomía financiera y administrativa a instituciones públicas determinadas que se dedican a la producción de bienes y servicios de carácter industrial, comercial o bancario. La actividad de estos nuevos organismos no debe estar sujeta a tutelas demasiado rígidas y controles preventivos demasiado minuciosos por parte del Estado. Pero al mismo tiempo es necesario controlar estas empresas en un grado conveniente que permita incorporar sus actividades al plan económico de la nación. Debe ser posible también asignarles ciertas metas, y medir el impacto real de su gestión sobre la hacienda pública y la economía nacional en general. Para todos estos propósitos, es de gran utilidad la consolidación de los planes de las agencias del gobierno y de sus resultados en el presupuesto global y en las cuentas públicas.

En conexión con estos problemas, puede ser de interés describir brevemente los esfuerzos realizados por México en este campo.

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

3. *El presupuesto y el desarrollo económico de México*

En los últimos 15 años, México ha registrado un desarrollo económico sin precedente en su historia. El producto nacional ha aumentado, en promedio, a una tasa de más del 7% anual, mientras que la población ha crecido a una tasa de 2.6%, lo cual ha permitido un aumento medio en el ingreso real por habitante que excede al 4% anual. El gobierno de México ha actuado en forma vigorosa y directa en el proceso de desarrollo económico del país, estimulando e impulsando la producción en todos los órdenes. Con este fin ha puesto en práctica varias medidas de significación. Algunos ejemplos son: la reforma agraria, la nacionalización de la industria petrolera, el establecimiento de instituciones nacionales de crédito para la producción agrícola e industrial, la protección arancelaria y exención de impuestos concedidas a industrias básicas, la promulgación de leyes de trabajo modernas, etc. Dentro de este marco general de acción del Estado, el Gobierno de México a través de sus presupuestos fiscales ha impulsado y acelerado el desarrollo económico dentro de los planes sexenales de 1934-1940, 1940-1946, 1946-1952 y el de la presente administración que cubre el período 1953-1958. La participación de la inversión pública en la inversión total aumentó de 38% en 1939 a 45% en 1952. La inversión total también aumentó en relación al producto nacional del 9% en 1939 al 14%, como promedio, para 1952. Sin embargo, es urgente que se aumente la productividad de las inversiones. Esto puede lograrse dirigiendo la inversión de modo que se corrijan las serias deformaciones que se han gestado durante el período inflacionario por el que ha pasado el país durante estos 15 años. Ahora, más que nunca, se necesita de una política fiscal bien concebida, y ésta sólo puede lograrse si el gobierno cuenta con una información al día y precisa de sus operaciones en cuenta corriente y de capital, en una palabra, con un esquema presupuestario y de cuentas públicas a la altura del desarrollo de sus funciones y responsabilidades económicas ante la Nación.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

En 1947, el Banco de México elaboró por primera vez, en forma provisional, concentraciones de cifras totales de ingresos y egresos del Gobierno Federal durante el período de 1941 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 asimismo los subsidios compensados. En esta forma se pudo determinar el déficit o el superávit del Gobierno Federal en el período citado. El Banco de México elaboró posteriormente un memorándum sobre el significado contable y económico de los “ingresos y egresos ajenos al presupuesto”. Se trataba de averiguar la naturaleza de estas cuentas para determinar los casos en los que representaban una duplicación con las de presupuesto 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 inició una serie de reuniones entre representantes de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera, un organismo semi-público de inversión, 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. Estas reuniones duraron casi todo ese año y se concretaron en su mayoría a un objetivo inmediato, aparentemente modesto, pero que constituía un paso valioso y necesario para ulteriores gestiones. 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 a cargo del Gobierno Federal que no emanen de operaciones de índole presupuestaria. Estas cuentas son conocidas también como “Ingresos y Egresos Ajenos al Presupuesto” y, aun cuando muchas de ellas se refieren a movimientos virtuales de fondos, con frecuencia registran movimientos reales que deben

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

tomarse en cuenta para hacer ajustes importantes 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 las estadísticas fiscales en tal forma que permitieran obtener conceptos más útiles para el análisis fiscal, presupuestario y económico y que a la vez permitieran determinar con mayor exactitud el efecto monetario de las operaciones fiscales y de tesorería. Se pretendía, una vez hecha la investigación, estudiar las bases para una ulterior reforma de los métodos de información fiscal a fin de presentar, al lado de las cuentas de rigor, las diversas series estadísticas necesitadas con mayor oportunidad y exactitud de conceptos. La primera parte de ese estudio, que comprende la investigación de los datos de la contabilidad de la Federación en los años de 1939 a 1949 y la presentación de los resultados más salientes, fué expuesta y utilizada en la obra publicada por la Secretaría de Hacienda, *Tres años de política hacendaria*. Las series estadísticas presentadas en esa obra correspondientes a dicho período se apartan de la práctica establecida hasta entonces y se separaron los movimientos de capital de la deuda pública del resto de las operaciones fiscales y presupuestarias. Se clasificaron los renglones de egresos, hasta donde lo permitió la naturaleza de los datos primarios, en gastos de administración, de fomento económico y transferencias y se clasificaron los ingresos gubernamentales, según proviniesen del ingreso o del gasto de la comunidad. Respecto de los ingresos de ley, se distinguieron, en primer término, los ingresos reales de los que sólo representan entradas virtuales compensadas por subsidios equivalentes con cargo a los impuestos respectivos y, en segundo lugar, se separó asimismo el producto de la colocación de empréstitos, por las razones ya expresadas. Respecto a los egresos presupuestarios, se separaron también los egresos reales de los egresos virtuales que consisten en subsidios otorgados con cargo a impuestos no cobrados, y se sepa-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

raron de otros gastos presupuestarios no monetarios. Se dedujeron, además, las amortizaciones de la deuda pública.

Entre estos esfuerzos tendientes a mejorar la estadística fiscal, debe mencionarse un esfuerzo que se está haciendo actualmente. Se refiere a los trabajos que lleva a cabo en la actualidad la Comisión de Finanzas Públicas, convocada por la Dirección General de Estadística e integrada por representantes de la misma, de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México y de la Nacional Financiera. Esta Comisión se ha fijado como meta la elaboración de estadísticas fiscales más comprensivas y más útiles al análisis económico. El primer resultado de estos trabajos es la reclasificación de los ingresos y egresos no sólo de la Federación, sino también de los Estados, del Departamento del Distrito Federal y de los Municipios. Se pretende también incluir en el presupuesto consolidado los resultados de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Huelga decir que se han atendido los preceptos que la técnica moderna aconseja, incluso la agrupación de los diversos tipos de ingresos y egresos en corrientes, de capital, reales, nominales, etc.

Aparte del campo estadístico, cabe destacar dos sucesos recientes. Primero, los estudios de la Secretaría de Hacienda sobre el problema de la reforma presupuestaria y sobre todas las modificaciones necesarias para llevarla a cabo. Como un ejemplo de estos trabajos, se anexa el presupuesto del Gobierno Federal para el año de 1951 en cuenta doble. (Véanse las pp. 594-597.) Para que la acción del Estado pueda proporcionar un mayor beneficio a la economía del país, se requiere, ante todo, mantener la unidad del presupuesto y de la acción financiera del Estado. Por esto el presupuesto debe consolidar las operaciones no sólo del Gobierno Federal, sino también las de las empresas estatales y las de los organismos descentralizados. En México, durante los últimos 20 años, se ha establecido un número considerable de organismos descentralizados, a los que se han encargado diversas funciones económicas y sociales. Desde 1947, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Control de Organismos

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades especiales para coordinar las actividades que estos organismos desarrollan en la vida económica del país. Sin embargo, no es sino hasta ahora cuando se están dando los pasos necesarios para establecer este presupuesto consolidado dentro del presupuesto federal para que el Ejecutivo lo presente anualmente a la consideración del Congreso. Este presupuesto global consolidado del Gobierno Federal, empresas estatales y organismos descentralizados dará una visión no sólo de la acción del gobierno en la economía nacional, sino que permitirá además conocer las fuentes de financiamiento de las actividades de este importante sector público. Al mismo tiempo, la Secretaría de Hacienda, en colaboración con los órganos de investigación del Banco de México y de la Nacional Financiera, está estudiando en forma sistemática los efectos del gasto público dentro de la economía nacional y, en especial, los efectos que tiene sobre: 1) el monto y dirección de la inversión privada, es decir, los efectos del gasto público en la estructura de la producción, 2) la distribución del ingreso nacional y el probable aumento de la demanda de artículos de consumo, 3) los niveles seccionales de precios y la tendencia general de los mismos y 4) el nivel nacional de ocupación.

El segundo suceso que cabe destacar es la reciente creación del Comité de Inversiones. Tomando en cuenta la necesidad de coordinar las actividades económicas de todo el 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 con 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, por decreto de junio 9 de 1953, que todas estas entidades proporcionaran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toda clase de información relativa a sus programas de inversiones para el sexenio 1953-1958.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Cuadro 1

MÉXICO: PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN, CUENTA DE OPERACIONES CORRIENTES, 1951^a (millones de pesos)

EGRESOS

I. Gastos en bienes y servicios para consumo.....	1,260
A. Administración pública	
1. Poder Legislativo	28
2. Presidencia de la República.....	2
3. Poder Judicial	15
4. Gobernación	23
5. Relaciones Exteriores	43
6. Hacienda	148
7. Bienes Nacionales	8
8. Procuraduría	5
9. Defensa	262
10. Marina	44
11. Educación	296
12. Salubridad	84
13. Trabajo	7
14. Economía	24
15. Agricultura	41
16. Comunicaciones y Obras Públicas.....	127
17. Otras dependencias	103
Total de gastos de administración.....	1,260
B. Estos gastos se descomponen en:	
1. Pagos al factor trabajo	911
2. Adquisiciones	160
3. Servicios generales	90
4. No clasificados	99
II. Intereses de la deuda pública ^b	159
III. Transferencias	593
A. De ingresos	446
1. Subsidios y ayudas ^c	316
2. Pagos de Seguridad Social.....	100
3. Otras transferencias	30
B. De capital	7

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

C. Anulación de deudas	140
1. A instituciones estatales.....	(125.0)
2. A particulares	(15.0)
IV. Amortización de bienes de capital ^d	90
V. Gastos no clasificados.....	107
<i>Total de gastos corrientes</i>	2,209
Superávit (+) o déficit (—) de operaciones corrientes	2,063
	<hr/>
	4,272
INGRESOS	
I. Impuestos que afectan los ingresos y gastos corrientes	3,942
A. Impuestos al ingreso	1,250
1. Sobre la renta.....	1,196
2. Otros impuestos al ingreso.....	30
3. Rezagos de impuestos al ingreso ..	24
B. Impuestos a la exportación.....	879
C. Impuestos al gasto.....	1,815
1. A la producción ..	601
2. Al comercio	1,099
3. Otros impuestos	94
4. Rezagos	20
II. Ingresos de explotación de propiedades y servicios del Estado ..	323
1. Venta de propiedades nacionales
2. Ingresos por prestación de servicios (derechos) ..	166
3. Ingresos financieros (de participación de empresas) ..	156
4. Rezagos	1
<i>Total de ingresos corrientes</i>	4,265
III. Impuestos directos al capital	7
	<hr/>
<i>Total de ingresos de operación</i>	4,272

Fuente: Oficina de Política Fiscal, Depto. de Estudios Económicos, Dirección de Estudios Hacendarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

^a Operaciones totales (de presupuesto, de cuentas ajenas y otras) del Gobierno Federal.

^b Datos del Banco de México.

^c Estimación provisional.

^d Esta cantidad es supuesta y arbitraria (representa el 8% de los gastos de inversión bruta). Su inclusión del lado de los gastos no altera el resultado presupuestal, puesto que también aparece en el lado de los ingresos de capital.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Cuadro 2

MÉXICO: PRESUPUESTO ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN, CUENTA DE OPERACIONES DE CAPITAL, 1951 (millones de pesos)

EGRESOS

I. Gastos de inversión directa	1,470
A. Inversión real (bruta)	1,137
1. Recursos Hidráulicos	556
2. Comunicaciones y Obras Públicas	463
3. Agricultura	10
4. Marina	26
5. Defensa Nacional	29
6. Educación	6
7. Salubridad	35
8. Otras dependencias federales	12
A'. Estos totales se descomponen en:	
1. Nuevas obras públicas y construcciones	1,094
2. Conservación de obras y construcciones	12
3. Otros gastos de fomento	31
B. Inversión financiera	333
1. Adquisiciones de activo real ya existente	33
2. Adquisiciones de títulos y valores	300
II. Préstamos de capital (fideicomisos)	644
A. Créditos para inversión real	644
B. Créditos para inversión financiera
<i>Total gastos de capital</i>	<i>2,114</i>
Superávit de operaciones de capital	134
	2,248

INGRESOS

I. Superávit de operaciones corrientes	2,063
II. Reserva de amortización	90
III. Ventas de propiedades nacionales	61
1. De bienes
a) Muebles
b) Inmuebles

PRESUPUESTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

2.	De acciones, bonos y valores.....	60
3.	Otros ingresos de propiedad.....	1
IV.	Movimientos de capital.....	34
1.	Reembolsos de adelantos o préstamos.....	..
	a) De empresas públicas	
	b) De empresas privadas	
2.	Aportaciones del extranjero (para inversión).....	..
3.	Aportaciones de particulares (para inversión).....	34
<hr/> <i>Total de ingresos de capital</i>		<hr/> 2,248

Fuente: Ver cuadro 1.

Nota: Los gastos totales del Gobierno Federal se obtienen sumando los gastos corrientes (cuadro 1) a los gastos de capital que aparecen en este cuadro y restando los 90 millones de amortización de bienes de capital que son supuestos y arbitrarios. De esta manera, el total de gastos ascendió a 4,324 millones de pesos en 1951.

Por lo tanto, dichas entidades deben adjuntar sus proyectos de financiamiento e información sobre el origen de sus fondos disponibles, determinando si se espera que los recursos provengan del presupuesto, de la emisión y colocación de bonos u otros valores, de créditos gubernamentales, etc. Una vez obtenidos los programas individuales de inversión de todas las agencias gubernamentales, las Secretarías de Hacienda y Economía deberán presentar a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado, jerarquizado y flexible de inversiones para el período 1954-1958. Para llevar a la práctica este propósito la Secretaría de Hacienda dictó recientemente un acuerdo (20 de julio de 1953) en virtud del cual crea el Comité de Inversiones integrado por cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes designados por la Secretaría de Hacienda, por la Secretaría de Economía, por el Banco de México y por la Nacional Financiera. Este Comité de Inversiones será un instrumento esencial de coordinación y jerarquización del gasto público por funciones y por sectores. 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

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

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 mayor si se la acompaña de la construcción de los canales primarios y secundarios, los caminos necesarios para los agricultores, de obras de salubridad y educación, y más aún si se les provee del crédito y la técnica necesarios para poner en producción 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 desarrollo, como lo ilustran la creación de comisiones para el desarrollo de las cuencas de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan, El Fuerte y Grijalva. A fin de buscar que el gasto público en general obtenga su productividad máxima, el Comité de Inversiones tratará de elaborar criterios útiles para guiar la inversión pública y de sugerir un programa de inversiones públicas que logre la combinación óptima de recursos naturales, trabajo, organización técnica y capital. Se espera que la labor del Comité de Inversiones sea un paso hacia adelante en el progreso de la administración pública en México.