

- NOTABLE AUMENTO DE LAS EROGACIONES PRESUPUESTADAS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
- LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE PAISES EN DESARROLLO HAN DE AJUSTARSE A LAS NECESIDADES DE ESTE MAS QUE A LAS NORMAS TRADICIONALES
- EN LA CONFERENCIA DE RIO SE DEFINIO LA RELACION ENTRE INTEGRACION LATINOAMERICANA Y COOPERACION HEMISFERICA

## Consideraciones en Torno al Presupuesto del Sector Público Federal

*N*O se puede dudar que la presentación que cada año hace el Ejecutivo de la Unión a la Cámara de Diputados de los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un acontecimiento de gran trascendencia para la vida económica del país. A últimas fechas, tal significación, que originalmente fluye de los distintos cometidos que el presupuesto del sector público federal —expresión con la que se designan aquí ambos textos legislativos— está llamado a desempeñar en el ámbito nacional, se ha visto acentuada por dos circunstancias adicionales: la gran importancia del sector público dentro de la economía nacional y el hecho de que prácticamente la totalidad de éste quede comprendida en las estimaciones de ingresos y gastos que en el presupuesto se hacen y, en consecuencia, sujeto a las políticas que en él se establecen.

Por otra parte, el informe anual de gobierno que rinde el Presidente de la República y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal establecen la posibilidad de que la Representación Nacional y la opinión pública del país se mantengan informadas y manifiesten su parecer respecto de la marcha reciente y el manejo pasado de los asuntos públicos. Se trata, en ambos casos, de evaluaciones a posteriori: evaluaciones cuya base no es otra, en los aspectos directamente conectados con el manejo de los fondos públicos, que el propio presupuesto. Sin embargo, la elaboración del presupuesto —y su discusión y aprobación, en su caso, por la Cámara de Diputados— permite establecer una evaluación anticipada, a priori, de la dirección de la actividad económica del sector público. Desde este punto de vista, la presentación del proyecto de presupuesto abre la posibilidad, a la Representación Nacional, específicamente, y a la opinión pública informada, en general, de expresar su posición ante las opciones básicas incorporadas en el documento y, al mismo tiempo, de establecer una base de comparación para valorar la eficacia de la gestión administrativa del sector público federal durante el ejercicio fiscal al que corresponde el presupuesto.

En el presupuesto para el ejercicio de 1966 sobresale, a primera vista, la magnitud del gasto total propuesto: 52 383 millones de pesos. De este total, poco más de 20 000 millones corresponden al gasto directo del Gobierno Federal, mientras que los restantes 32 000 millones representan las erogaciones de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal comprendidos en el presupuesto. Como se recordará, las erogaciones de estos organismos y empresas se estimaron en el presupuesto para 1965, en poco más de 19 000 millones de pesos, de modo que entre las estimaciones para ambos años media una diferencia del orden del 70%. Si se supone, como parece cuerdo, que la estimación presentada para 1966 tomó como base el gasto efectivo en el año precedente, se ve claramente que entonces se hizo muy por debajo de la realidad. Sin duda, como se aclara en la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1966, este hecho, y la consideración de gastos no mencionados antes, explica el cuantioso aumento de las cantidades presupuestadas entre un año y otro.

En lo que respecta al gasto directo del Gobierno Federal, se estima que en 1966 excederá en 2 277 millones de pesos (12.7%) al presupuestado para el año que termina. Cabe preguntarse si en las actuales circunstancias resulta provechoso el examen de la magnitud de

tratados comerciales tradicionales. Según el comunicado conjunto, firmado por el Secretario de Industria y Comercio de México, Lic. Octaviano Campos Salas, y por el Secretario de Economía y Comercio Exterior de la RAU, Dr. Mohamed Labib Shoukier, después de negociaciones en que participaron tanto expertos gubernamentales como representantes del sector privado mexicano, los dos países se comprometieron a: 1) promover el comercio recíproco según los términos del tratado comercial de 1963; 2) establecer las bases para la cooperación industrial a través del posible establecimiento de empresas de capital mixto; 3) buscar formas de cooperación financiera tendientes a facilitar las operaciones comerciales e industriales recíprocas, y 4) aprovechar concretamente las facilidades que ofrece la zona libre de Puerto Said, en la RAU, para empresas industriales conjuntas.

La importancia de este acuerdo consiste en sus dos aspectos novedosos desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales. Primero, en las negociaciones entre México y la RAU se vincularon directamente las futuras corrientes comerciales con las necesidades de desarrollo económico e industrialización de ambos países. Segundo, tanto en el campo comercial como en el industrial se discutieron en detalle aspectos prácticos de la cooperación, por ejemplo, las listas de los productos de intercambio y los proyectos concretos de las empresas industriales de capital mixto. Respecto al comercio recíproco, la lista mexicana comprende una gama impresionante de productos de industrias pesadas, de bienes intermedios y de productos alimenticios. La lista elaborada por la delegación de la RAU contiene un número no menos impresionante de materias primas, productos intermedios para el uso industrial y bienes de consumo. De esta manera, ambos países se ofrecen recíprocamente la posibilidad de ajustar sus exportaciones e importaciones a sus respectivas necesidades de desarrollo industrial y rompen los moldes tradicionales de su comercio exterior, que en gran medida consiste en la exportación de productos primarios y la importación de bienes manufacturados. Esta nueva forma de las relaciones comerciales está apoyada, como ya hemos mencionado, por la cooperación industrial que implica la transmisión de tecnología entre los dos países y por una cooperación financiera que incluye el uso conjunto de recursos procedentes de los países industriales. Concretamente, se prevé el posible establecimiento de empresas conjuntas en el campo de la industria de papel y celulosa, las industrias textil y tabacalera, la industria petrolera y la petroquímica.

Los resultados sumamente positivos de la Reunión de El Cairo demuestran que existen posibilidades muy grandes de cooperación económica entre los países en desarrollo, posibilidades que no se advertían hace apenas una década y que se hicieron visibles por primera vez en el ámbito latinoamericano después del establecimiento de la ALALC en 1960. Demuestran también que el aprovechamiento de tales posibilidades depende en grado considerable de la voluntad que las partes interesadas tengan de negociar tratados comerciales en función de sus respectivos programas de desarrollo, ya que solamente en tales condiciones se descubre el alto grado de complementariedad que existe entre países tan lejanos, como en este caso México y la RAU. Demuestran, finalmente, que los acuerdos comerciales y de cooperación industrial tienen forzosamente que negociarse sobre bases de equidad en los beneficios y no mediante el intercambio de materias primas por bienes manufacturados y la transmisión unilateral de tecnología por los canales de las grandes empresas privadas internacionales.

Para México, las negociaciones con la RAU ofrecen una serie de lecciones muy interesantes. La más trascendente es, quizás, que a los niveles actuales de desarrollo de nuestro país es factible pensar en una gran diversificación de mercados y de fuentes de aprovisionamiento. México no tiene por qué limitar sus relaciones comerciales a los países económicamente avanzados, que en muchos casos se niegan, por razones proteccionistas, a eliminar obstáculos a la exportación agrícola, minera y manufacturera de nuestro país. Sin perjuicio de este comercio, México tiene grandes oportunidades de cooperación económica con los países en desarrollo de cualquier continente sobre bases equitativas reales y no solamente supuestas, como a veces ocurre cuando se trata del comercio con los países económicamente avanzados.

Concretándose al continente africano, la presencia de un alto grado de complementariedad entre la economía mexicana y la de la RAU, descubierta en las negociaciones de El Cairo, sugiere que quizás se podrían aplicar fórmulas semejantes de cooperación a otros países de África. A primera vista, surgen los nombres de los países mayores de esa parte del mundo, como por ejemplo, Nigeria, país en el que la misión económica mexicana ya estableció contactos preliminares que seguramente permitirán el fortalecimiento de sus relaciones comerciales con México, y los de los recién nacidos agrupamientos económicos subregionales, como es el caso de los países de África del Norte (Marruecos, Argelia y Túnez), considerados en su conjunto. Los sondeos preliminares indican que México podrá colocar en estas zonas del Continente Africano sus productos industriales y primarios a cambio de las compras en estos países de bienes que necesita nuestro país y que a veces compra en la misma África a través de intermediarios. Al mismo tiempo, obviamente, México

*puede ofrecer a los países del otro lado del Atlántico del Sur sus experiencias industriales y su tecnología, convirtiéndose de esta manera en un eslabón entre los países ya avanzados y los países en proceso de desarrollo, que ven en México un ejemplo de desarrollo sostenido y rápido, basado en fórmulas y políticas económicas no necesariamente tradicionales y ortodoxas, sino adaptadas a las necesidades peculiares de su desarrollo económico.*

*Es de esperar que la Reunión de El Cairo represente solamente el primer paso en el camino de las nuevas formas de cooperación económica internacional, con base en los principios adoptados hace más de un año en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.*

## La Cooperación Económica Interamericana y la Integración Regional

*ESTE año que ahora termina ha sido pródigo en estudios y debates, en el ámbito interamericano y en el latinoamericano, sobre los problemas del desarrollo económico-social de América Latina y sobre las ideas fundamentales que deben constituir la doctrina adecuada para resolverlos. En la mayoría de las ocasiones se ha destacado particularmente la idea de la integración económica latinoamericana y se ha convenido que uno de los objetivos primordiales es llegar a un mercado común que abarque a la región en su conjunto. Al mismo tiempo, parece haberse atenuado la insistencia en el tema de la planificación, quizá porque, de acuerdo con las estipulaciones de la Carta de Punta del Este, la mayoría de los países ha conseguido ya elaborar planes nacionales de desarrollo —aunque con características defectuosas de orden común o particular— y presentarlos a la Comisión de los Nueve y al CIAP. Empero, es evidente que los avances en la integración han de ser débiles y lentos en ausencia de una planificación nacional coordinada en torno a objetivos regionales y ajustada multilateralmente. Convendría, pues, anotar entre las tareas importantes para 1966 esta de la armonización y combinación de las respectivas metas nacionales con los intereses y las exigencias de una realidad económico-social concebida en la dimensión regional y en proceso de integración. Hacerlo significaría comprender el alcance de la Resolución VI de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que acaba de celebrarse en Río de Janeiro del 17 al 30 de noviembre último. (Ver los textos de ésta y otras resoluciones relativas a temas económico-sociales en la sección “Documentos” de este mismo número de Comercio Exterior.)*

*En las resoluciones sobre temas económicos adoptadas en la Conferencia de Río, sobre todo en el Acta Económico-Social, se puede ver un intento de reflejar y compendiar lo que en cuanto a doctrina se ha estado depurando en el curso del año. Además, el Acta representa una revisión —con pocas innovaciones— del documento que en agosto de 1961 suscribieron los países americanos para definir lo que iba a ser la Alianza para el Progreso. En aquel entonces se pensó que los acuerdos tomados dejaban un vacío estructural, o sea, una parte insuficientemente precisada en materia de organismos deliberantes y ejecutores, en punto a facultades decisorias y en asunto tan básico como el de las relaciones entre las fuentes de financiamiento, reales o potenciales, y la autoridad o las autoridades que procederían a su utilización. Las experiencias de los años transcurridos, con los intentos realizados para completar el mecanismo institucional de la Alianza, demuestran que todavía hoy quedan lagunas que subsanar e incongruencias que corregir. Máxime si se tiene en cuenta que, en el campo económico, el sistema interamericano se ha ido recargando con instituciones no bien articuladas y se presenta ahora como un aparato complejo, pesado y un tanto disperso.*

*Consolidar la Alianza para el Progreso mediante una operación consistente en cribar sus diferentes aspectos, para convertirla en un programa más ajustado a la multifacética realidad continental, era uno de los temas de primer orden que se planteaban en Río de Janeiro. Se requería una definición, quizá más sintética, de la doctrina del desarrollo económico-social latinoamericano con apoyo de Estados Unidos que significa la Carta de Punta del Este y, a la vez, una reestructuración orgánica del sistema interamericano en este terreno. Tales son las finalidades que trata de cubrir el Acta Económico-Social de Río de Janeiro, dentro de la reorganización general de que serán objeto los organismos interamericanos y el sistema de la OEA.*

las erogaciones directas presupuestadas del Gobierno Federal y la forma como se espera financiarlas. La pregunta se plantea porque tan sólo en lo que respecta a la magnitud del gasto —independientemente de su composición— se advierte una diferencia importante entre las erogaciones presupuestadas originalmente y las ejercidas en realidad.

Cuadro I  
EGRESOS PRESUPUESTADOS Y EGRESOS EFECTIVOS <sup>a</sup>  
(Millones de pesos)

	Asignación original	Erogación efectiva	Diferencia absoluta	Diferencia relativa
1960	10 256	20 150	9 894	96.5
1961	11 041	20 362	9 321	84.4
1962	12 319	20 219	7 900	64.1
1963	13 801	20 294	6 493	47.0
1964	15 953	28 285	12 332	77.3

<sup>a</sup> Del Gobierno Federal (excluye a organismos y empresas del Estado).

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1960 a 1964.

Otro tanto sucede con las estimaciones de los ingresos. Baste citar el hecho de que los ingresos totales del Gobierno Federal estimados para 1966 son sensiblemente inferiores a los ingresos totales efectivamente percibidos en 1964, incluyendo, en ambos casos, la colocación de empréstitos y financiamientos diversos.

Cuadro II  
INGRESOS PRESUPUESTADOS E INGRESOS PERCIBIDOS <sup>a</sup>  
(Millones de pesos)

	Ingresos presupuestados		Ingresos percibidos 1964
	1964	1966	
<i>Ingresos ordinarios</i>	15 304	19 483	18 528
Impuestos al ingreso	7 122	9 674	8 828
Impuestos al gasto	6 122	8 055	8 041
Derechos, productos y aprovechamientos	2 060	1 754	1 659
<i>Otros ingresos</i>	650	650	10 448
De capital y colocación de empréstitos y financiamientos diversos	650	650	10 448
<i>Ingresos totales</i>	15 954	20 133	28 976

<sup>a</sup> Del Gobierno Federal (excluye a los organismos y empresas del Estado).

FUENTE: *Ley de Ingresos de la Federación*, 1964 y 1966; *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1964.

Asimismo, puede afirmarse que existen diferencias en la participación relativa, dentro del presupuesto original, por una parte, y el definitivo, por la otra, de los diversos ramos presupuestales. En algunos casos la variación modifica sustancialmente el peso relativo del ramo en el total de gastos. Debe señalarse que los cambios en las prioridades originalmente asignadas en el presupuesto han ejercido, en muchas ocasiones, una influencia positiva. Por

*ejemplo en 1964 la participación relativa original asignada a los ramos de carácter preponderantemente económico representó 41.7% del total, en cambio, su participación final se elevó hasta 54.8%. Este fenómeno sin duda contribuye a ampliar la repercusión favorable del gasto público en la actividad económica general.*

*Es evidente que el esperado anuncio del plan de desarrollo económico y social del país, a plazo medio, exige un mayor esfuerzo para mejorar la coordinación de las funciones de las diversas dependencias y organismos del sector público federal, particularmente por lo que toca a sus inversiones; perfeccionar las técnicas para la adecuada jerarquización y canalización de la inversión pública, y, finalmente, perfeccionar los sistemas para el control efectivo del gasto público. Un camino que parece ser el indicado para el logro de esos objetivos, por más que los obstáculos por vencer son formidables, es la revisión del complejo de disposiciones jurídicas —no menos de diez leyes y reglamentos en total— que rigen el ciclo presupuestario. Podría ser conveniente avanzar, paralelamente, en la introducción de nuevas técnicas presupuestales, del tipo de las llamadas “presupuesto por programas y actividades”.*

*En lo que respecta a los aspectos propiamente económicos de la política hacendaria —y no a los administrativos o de técnica presupuestal a que acaba de hacerse mención—, el examen de la gestión presupuestaria reciente apunta que es necesario continuar e intensificar los esfuerzos gubernamentales, tanto en las cuestiones relacionadas con el sistema impositivo y la administración fiscal como en lo que se refiere a la política del gasto público. Puede señalarse brevemente el motivo básico para ello: existe una tendencia de largo plazo en el volumen del gasto público corriente a aumentar en forma más acelerada que el monto de los ingresos ordinarios y, además, a absorber una proporción creciente del gasto total.*

*Es sin duda alentador que según estimaciones contenidas en el proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para 1966, la reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta haya aumentado sensiblemente la participación de los recursos de esa fuente en los ingresos ordinarios del Gobierno Federal. Igualmente alentadores son los cambios en la estructura de este impuesto, que se han reflejado en una creciente participación de los gravámenes a los ingresos de capital de las personas físicas. Parece que a nadie se oculta la necesidad de profundizar en la reforma del impuesto al ingreso, para convertirlo en un sistema que grave efectivamente la renta global de todas las personas físicas y sólo subsidiariamente la renta de las empresas, en lugar de confiar exclusivamente en sucesivos mejoramientos de la administración fiscal. Sin duda, estos son importantes en sí mismos, pero no parecen suficientes para revertir la tendencia de los ingresos impositivos a crecer más lentamente que las exigencias del gasto corriente del Gobierno Federal. Tal reforma, además, serviría de modelo y estímulo para una revisión general del sistema tributario federal, con miras a darle una progresividad más adecuada y, sobre todo, con objeto de acelerar el crecimiento de los recursos presupuestales ordinarios.*

*Finalmente, quizá convenga subrayar que la conclusión a que parecen llevar las consideraciones hechas en torno a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1966, es la de que la política hacendaria, que ha sido sin duda un elemento dinámico en el crecimiento económico reciente del país, precisa, para mantener y elevar su contribución a ese crecimiento, que continúen revisándose los aspectos administrativos, económicos y políticos de la función presupuestaria, para adecuarla cada vez más a la realidad y convertirla en un instrumento verdaderamente efectivo.*

## Nuevo Aspecto de las Relaciones Económicas Internacionales: El Acuerdo entre México y la RAU

**H**ACE unas semanas, en la ciudad de El Cairo, los gobiernos de México y de la República Árabe Unida, representados por los respectivos secretarios de Estado a quienes corresponden los asuntos económicos y de comercio exterior, llegaron a un acuerdo sobre cooperación económica mutua que difiere muy considerablemente de los

*El procedimiento acordado en Río consiste en que una comisión especial prepare un anteproyecto de reforma de la Carta de la OEA que será sometido, en última instancia, a la consideración de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, prevista para julio de 1966 en Buenos Aires. El Acta Económico-Social reúne un conjunto de orientaciones para que dicha comisión especial, "con la asesoría del CIAP y de los demás organismos regionales, prepare las normas adicionales en el campo económico y social que es necesario introducir en la Carta de la OEA". El Consejo Interamericano Económico y Social subsistirá como la instancia máxima en esas materias —pero dependiendo de la Conferencia Interamericana, órgano supremo del sistema— y tendrá una Comisión Ejecutiva, de la que se hará cargo el CIAP mientras siga en vigor la Alianza para el Progreso. De este modo se realza la categoría del CIAP, al proyectarse el fortalecimiento de sus atribuciones y de su autonomía. Sin embargo, el grado de progreso tanto en la racionalización del aparato institucional como en su eficacia operativa, dependerá de las facultades reales que se asignen finalmente al CIAP y, en cuanto a la coordinación regional de los planes nacionales de desarrollo, del lugar y cometido que se le fije a la Comisión de los Nueve. El CIES, de acuerdo con los términos de la resolución VII de la Conferencia de Río, habrá de dar mayor dinamismo y mayor coherencia a los mecanismos que actúan en su órbita.*

*La premisa verdaderamente nueva de la que parte el Acta Económico-Social de Río, que en realidad es el programa revisado y resumido de la Alianza para el Progreso, es que habrá de ampliarse la vigencia de ésta más allá del período de diez años que se concertó en Punta del Este. Se reconoce, por consiguiente, que en vista de la marcha seguida hasta ahora, no hay probabilidades de que los objetivos seleccionados en 1961 puedan alcanzarse para principios de la década de 1970 y que se requiere más tiempo. La propuesta, aceptada por la Conferencia de Río, provino de la delegación de Estados Unidos y estaba contenida en un mensaje enviado por el Presidente de ese país. Consta en los considerandos o preámbulos del Acta Económico-Social, lo mismo que la afirmación de que "las ideas básicas que inspiran el Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este deben incorporarse a la estructura permanente del sistema interamericano". Seguidamente, como primer punto resolutivo, el Acta reafirma "los principios y objetivos contenidos en la Declaración a los Pueblos de América y en la Carta de Punta del Este... , como la política fundamental de la OEA y de los gobiernos miembros en lo referente a desarrollo económico y social del hemisferio".*

*En cinco capítulos reúne el Acta Económico-Social "las normas adicionales" que deberán incluirse en la Carta de la OEA. Su texto reafirma buen número de las disposiciones contenidas en la Carta de Punta del Este respecto a esfuerzos nacionales, asistencia económica mutua y externa, comercio exterior e integración. Sobre este último aspecto, los Estados americanos asumen una actitud más resuelta que en anteriores oportunidades, la de que "la integración económica de los países en vías de desarrollo del continente debe ser uno de los objetivos básicos del sistema interamericano". Cuatro líneas de acción principales quedan subrayadas para acelerar el proceso integracionista:*

*a) Prioridad para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales y para su financiamiento y pleno apoyo de las instituciones financieras y económicas de la región a las organizaciones de integración regional (esta recomendación refuerza la suscrita recientemente por los ministros de Relaciones de la ALALC para que el BID constituya un fondo al que pueda recurrir la Asociación para el financiamiento de estudios de preinversión propuestos por ella, fondo al que se adicionarán recursos de la Alianza para el Progreso).*

*b) Coordinación de las actividades de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano para avanzar hacia el mercado común latinoamericano.*

*c) Régimen especial a favor de los países de menor desarrollo económico relativo, sobre todo en cuanto a programas de infraestructura y promoción de nuevas líneas de producción.*

*d) Considerar en los planes de desarrollo el mercado ampliado que surge de la integración regional.*

*Respecto al comercio exterior, las normas adicionales del Acta Económico-Social se complementan con otra resolución que dispone el establecimiento de una entidad u oficina que se encargará de promover las exportaciones latinoamericanas y la elaboración de un plan para una entidad nacional modelo que realice las mismas funciones. El CIAP preparará las recomendaciones pertinentes, las cuales, una vez conocidas por los gobiernos, serán consideradas en la IV Reunión del CIES.*

*Si bien, como hemos señalado, las novedades son pocas, las decisiones tomadas en Río de Janeiro podrían infundir un nuevo dinamismo al desarrollo económico-social de los países latinoamericanos en el marco de proceso de integración regional. La labor de reafirmación selectiva de los principios y de los objetivos realizada en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, unida al plan para reestructurar el aparato de la cooperación interamericana, permite esperar que en 1966 América Latina dispondrá de cauces más apropiados para acelerar su desarrollo.*