

- AUMENTA 15.6% EL PRESUPUESTO FEDERAL PARA 1964
- EL COMITE INTERAMERICANO DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO DESPUES DE LA REUNION DEL CIES

El Presupuesto Federal para 1964

EL contenido y composición del presupuesto de egresos del gobierno federal para 1964, aprobado durante el mes de diciembre por la Cámara de Diputados, continúa claramente algunas tendencias ya observadas en años anteriores, y refleja así aspectos fundamentales de la política económica que el gobierno de México ha tenido que adoptar en los últimos años, ante la encrucijada actual de nuestro desarrollo económico.

El nivel de ingresos y gastos que se estima en el presupuesto para 1964 es de \$15,954 millones, es decir, 15.6% más que en 1963. Este ritmo de aumento no es en modo alguno anómalo en el país, pues en las tres últimas décadas el aumento ha sido aún mayor en once casos, y la tasa media de incremento durante el periodo ha sido de 16.3%. Para el análisis de esta evolución, existen deficiencias considerables en la información disponible, principalmente porque como es bien sabido los egresos reales del gobierno federal son muy superiores a los previstos en cada presupuesto, por razones administrativas y como resultado de la política de financiamiento seguida por el gobierno desde mucho tiempo atrás, tanto para los gastos gubernamentales propiamente dichos como para la inversión de las empresas estatales. En todo caso, las estadísticas existentes permiten formular observaciones como las que aparecen en seguida.

La etapa que actualmente atraviesa la economía mexicana exige un crecimiento acelerado de los gastos gubernamentales. De un lado, la inversión pública debe incrementarse para construir las obras de infraestructura que demanda el desarrollo y para complementar la inversión privada, sobre todo cuando ésta muestra poco dinamismo. Por el otro, el gobierno ha de elevar constantemente sus gastos sociales ante las graves carencias de que adolece la mayoría del pueblo mexicano y a fin de paliar la tensión política y social que ello implica. El gobierno ha tratado de responder a esta doble necesidad con una política que se refleja en la ya mencionada tasa de 16.3% de incremento de los presupuestos gubernamentales en las últimas décadas. Debe hacerse notar, desde luego, que el gobierno mexicano, como los de muchos otros países de América Latina, ha atendido sobre todo la segunda necesidad, tratando de aliviar el descontento de la población por la vía del incremento de los servicios sociales improductivos o menos productivos. Como se dijo en estas mismas páginas hace un año, al comentar el Presupuesto para 1963, el camino seguido es irreversible y conduce a un aumento de las necesidades y demandas de servicios sociales, en tanto que la capacidad para proporcionarlas disminuye progresivamente. Que entre las alternativas de elevar las inversiones productivas o las sociales —dado que los limitados recursos fiscales no podrían atender adecuadamente ambas necesidades— parece estarse optando por las segundas, lo demuestra claramente el crecimiento del presupuesto de acuerdo con su distribución funcional: mientras se prevé un aumento del 18.1% en los egresos para fomento económico (comunicaciones y transportes, fomento y conservación de recursos naturales renovables, y fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial) la tasa de aumento de los gastos de inversión y protección sociales (servicios educativos y culturales, salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios, y bienestar y seguridad sociales) es del 22.3%.

Para apreciar el significado de la evolución de los presupuestos gubernamentales parece conveniente considerar dos aspectos de la cuestión de particular importancia: su carácter deficitario y su relación con el ingreso nacional. La magnitud del financiamiento deficitario de los gastos del gobierno puede apreciarse fácilmente si se considera que el volumen de las obligaciones gubernamentales en circulación en el país representó aproximadamente el 18% del monto total de los gastos de inversión del sector gobierno entre 1950 y 1961.

El total de valores públicos en circulación (adeudos de renta fija de los gobiernos federales, estatales y locales) ha crecido sobre todo en los últimos años, de tal modo que en 1961, por ejemplo, llegó a \$7,254 millones, cifra que debe compararse (con las reservas del caso) a la de \$11,041 millones, que fue la del presupuesto federal de ese año. Para cubrir este financiamiento deficitario, el gobierno ha acudido a fuentes internas y externas, pero en los últimos años se han operado cambios importantes en la forma de financiar los déficit gubernamentales. Como señala el prominente economista Dwigth S. Brothers (en un trabajo que se publica en este mismo número de la revista, del cual se han tomado algunas de las cifras precedentes), "el más importante de esos cambios parece estar en la fuerte reducción, por el

Cuadro 1
ESTIMACION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA 1964
(Millones de pesos)

C O N C E P T O	1963	1964	Cambio porcentual
Impuesto sobre la Renta	4,960	6,004	+21.0
Impuesto sobre la Explotación de Recursos Naturales, derivados y conexos a los mismos	230	248	+ 7.8
Impuestos a las industrias y sobre la producción y Comercio, a la Tenencia y Uso de Bienes y Servicios Industriales	1,887	2,170	+15.0
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	1,517	1,612	+ 6.3
Impuestos del Timbre	215	279	+29.8
Impuestos sobre Migración	31	31	+ 0.0
Impuestos sobre Primas Pagadas a Instituciones de Seguros	44	46	+ 4.5
Impuestos sobre la Importación	1,512	1,736	+14.8
Impuestos sobre la Exportación	698	759	+ 8.7
Impuestos sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos	96	108	+12.5
Herencias y Legados de acuerdo con las Leyes Federales sobre la materia, en los Estados de la República en los que la legislación local grave esta fuente	3	3	0.0
Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal prestado bajo la dirección y dependencia de un Tercero, que se dedicará a la enseñanza media, superior y universitaria y a la capacitación técnica y profesional	—	248	—
Derechos por la Prestación de Servicios Públicos	441	620	+40.6
Productos derivados de la Explotación o Uso de Bienes que forman parte del Patrimonio Nacional	826	682	—17.6
Aprovechamientos	692	758	+ 9.5
TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS	<u>13,152</u>	<u>15,304</u>	<u>+16.4</u>
Productos derivados de Ventas y Recuperación de Capital	50	50	0.0
Colocación de Empréstitos y Financiamientos Diversos	600	600	0.0
INGRESOS TOTALES	<u>13,802</u>	<u>15,954</u>	<u>+15.6</u>

Banco de México, de su sostenimiento directo de los déficit del sector Gobierno, en el considerable incremento de la afluencia de fondos del sector privado al sector público, y en la creciente dependencia del financiamiento externo en que se han encontrado los gastos de inversión del sector público". Este último aspecto debe subrayarse, porque si bien en el presupuesto para 1964 no se prevé un aumento en los ingresos por concepto de empréstitos (repitiéndose así la situación observada en 1963 respecto a 1962), cabe pensar que en 1964, tal como ocurrió en 1962 y 1963, el sector público acudirá al financiamiento externo para hacer frente a sus necesidades de inversión. En todo caso, conviene señalar que el financiamiento deficitario no ha conducido en años recientes a la inflación, porque al mismo tiempo se ha seguido una política de restricción monetaria, absorbiéndose el excedente de liquidez por medio del sistema bancario. De este modo, se ha modificado una tendencia que caracterizaba el desarrollo económico mexicano, consistente en un desequilibrio

externo acompañado de inflación, al conseguirse una estabilidad financiera que reviste características excepcionales en el mundo latinoamericano. Además debe señalarse que esta política deficitaria constituye el resultado inevitable de los escasos recursos fiscales del gobierno, a cuyo aumento —sólo obtenible a través de una reforma fiscal— se han opuesto de una manera u otra los grupos económicamente más poderosos. Desde luego el Estado ha tomado medidas que contribuyen a resolver el problema aunque han sido hasta ahora de alcance limitado. Basta mencionar, como ejemplo, la creación del Registro Federal de Causantes que a finales del corriente mes había recibido ya más de cuatro millones de solicitudes de inscripción.

La situación que se comenta, que se deriva como se ha dicho de la limitación de los recursos fiscales, se relaciona estrechamente con el segundo aspecto de la cuestión: la relación entre los ingresos gubernamentales y el ingreso nacional. Esta relación, que ya era muy baja hace 30 años, ha disminuido en el lapso, pues los ingresos del gobierno han aumentado a menor ritmo que el ingreso nacional, salvo en breves periodos (como el de 1947 a 1949). De este modo, la proporción respectiva, que en 1939 era de 9.3%, llegó a 11.2% en 1949 (8.1% en 1947) para descender a un nivel entre 7 y 8% en los últimos años. Esta cifra —muy inferior a la de casi todos los países industrializados, y menor, incluso, que la de muchos países de menor desarrollo, y algunos latinoamericanos— viene a demostrar, de manera indubitable, la insuficiencia de los recursos ordinarios del gobierno de México para hacer frente a las necesidades del desarrollo económico nacional.

Cuadro 2
EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL PREVISTOS PARA 1962 Y 1963
(Millones de pesos)

	1963	1964	Cambio porcentual
Gastos corrientes de administración	5,292	5,786	+ 9
Gastos de capital	3,631	4,275	+ 18
Gastos de transferencia	3,145	3,969	+ 26
Erogaciones especiales	723	951	+ 32
Deuda Pública	1,010	972	— 4
	13,801	15,954	+ 16

Cuadro 3
DIVISION FUNCIONAL DEL GASTO FEDERAL
(Millones de pesos)

	1963	1964	Cambio porcentual
Gastos de fomento económico	5,381	6,357	+ 18
Inversión y protección social	4,820	5,894	+ 22
Gastos de defensa	1,485	1,624	+ 9
Ayudas a Estados y Territorios	35	32	— 9
Administración general	1,071	1,075	+ 0.3
Deuda Pública	1,009	972	— 4
	13,801	15,954	+ 16

Al considerar, siguiendo las observaciones esbozadas en párrafos anteriores, la significación del presupuesto federal para 1964, es preciso mencionar que se pone de relieve en él, una vez más, la urgente necesidad de realizar una reforma fiscal profunda en el país. Hoy más que nunca, parece indispensable que la ley fiscal se convierta en un eficaz instrumento redistributivo y permita, además, que el gobierno siga proporcionando los servicios sociales a los que ineludiblemente está comprometido, a la vez que incrementa aceleradamente la inversión pública para dar un mayor dinamismo a la economía nacional.

El Mecanismo de la Alianza para el Progreso

APARTE de otras cosas ya muy discutidas, la Alianza para el Progreso se puede considerar como un instrumento de presión para que en América Latina se introduzcan reformas estructurales y se adopten políticas económico-sociales que se estiman indispensables, según las teorías en boga, si se quiere lograr un desarrollo acelerado y sostenido que saque a la región de la precaria situación en que se encuentra y le evite peores males. De los balances que se han presentado últimamente, y de la realidad que se contempla,

se deduce que la virtualidad de la presión ejercida por la Alianza ha sido escasa. Quizá la mejor explicación radique en una paradoja que se puede exponer, y se ha expuesto, en diversas formas, una de las cuales, bastante elegante, se resume así: como creación en parte de gobiernos de países necesitados de reformas, la Alianza resulta ser, en última instancia y desde el sector latinoamericano, un instrumento forjado por esos gobiernos para presionarse a sí mismos. Lo que cabría interpretar como que se le ha dado la misión de presionar algo, para que no pueda decirse que falta la voluntad de hacer, pero no lo suficiente para que no haya más remedio que hacerlo. De esta manera sería una típica operación de diversión estratégica destinada a desviar la atención de lo fundamental. No lo es para todos, mas sí para muchos.

De ahí, en buena parte, que abunden las voces de desencanto, tanto en los países latinoamericanos como en las esferas oficiales y privadas de Estados Unidos. El programa no rinde lo que se supuso iba a rendir y América Latina, en lugar de un proceso acelerado y sostenido, vive en el estancamiento económico y el desasosiego político-social.

En ninguno de los interesantes informes elaborados con el fin de estudiar las causas de ese insuficiente rendimiento y de proponer soluciones que lo remedien, falta la apreciación, indudable a todas luces, de que resulta exagerado insistir pertinazmente en las deficiencias de los instrumentos y mecanismos operacionales de la Alianza para explicar el retraso de la marcha progresiva. Lleras Camargo y Kubitschek han manifestado el criterio de que "la dinámica y eficacia de la Alianza no dependen tanto del mecanismo y de los procedimientos internacionales actuales, o de los que se establezcan en el futuro, como de la disposición y decisión políticas de los gobiernos de llevar adelante el desarrollo económico y el mejoramiento social de América Latina, conforme a los compromisos contraídos en el Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este". El secretario general de la OEA, José A. Mora, ha destacado en el memorándum que sometió a la Reunión del CIES, que es fundamental el papel que en la Alianza se atribuye a los "esfuerzos internos", a las grandes reformas, a los cambios profundos. En su informe, la Nómina de los Nueve sostiene que "sería peligroso crear en América Latina la falsa impresión de que los problemas de la Alianza se resolverán automáticamente con nuevas estructuras administrativas, nuevos mecanismos, nuevas organizaciones..."

Sin embargo y pese a un consenso tan importante y extendido, como la Alianza no puede salirse de los límites que marca su propia naturaleza y no tiene ni el propósito ni los medios de hacer revoluciones que desplacen a los conservadores de privilegios, para sustituirlos por reformistas resueltos y justicieros, el debate fundamental del CIES en Sao Paulo hubo de girar en torno justamente a los mecanismos operativos y a las estructuras administrativas. A la luz de las consideraciones reproducidas en líneas atrás podría creerse que ese debate se consideraba ocioso o intrascendente. Nada más inexacto. Se le dio gran importancia, justificada a nuestro modo de ver. Su desenlace iba a dar la medida del poder de presión y, por consiguiente, de eficacia que en la etapa actual se concede a la Alianza para el Progreso.

A fin de enjuiciar lo acordado a ese respecto —y que resumiremos en la cuestión del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)*— parece útil y aleccionador seguir el hilo del Informe de la Nómina de los Nueve, no por ser el menos conocido de los documentos básicos preparados sobre el tema, sino porque representa —al igual que en la Primera Reunión Anual del CIES celebrada en México a fines de 1962— el fruto de una experiencia viva y fundamental, a más de bien expuesta y razonada, dentro del engranaje operativo de la Alianza. Tanto la Nómina como los otros ponentes sobre el tema —Lleras, Kubitschek y Mora— coinciden en estimar que el quid del problema se halla en el mecanismo de manejo de los fondos de financiamiento. Es en este punto donde la multilateralidad del programa se quiebra y donde las estipulaciones de la Carta de Punta del Este son imprecisas y oscuras. Mora lo señala claramente al decir: "...los procedimientos para la preparación, evaluación y presentación de los planes de desarrollo son multilaterales hasta el momento en que se llega a la cuestión de su financiamiento". También afirma: "...la responsabilidad de la gestión para el financiamiento externo del plan no ha sido nunca bien fijada ni definida. Tampoco se ha definido el verdadero papel que juega la aprobación por parte del comité ad-hoc de un programa nacional de desarrollo en la obtención del apoyo de las instituciones de financiamiento, especialmente de aquellas que están claramente dentro de la órbita del sistema interamericano y de la autoridad del Gobierno de Estados Unidos". La experiencia de los Nueve responde que, "del lado norteamericano, la Alianza se identifica cada vez más con Estados Unidos y la mayor parte de la ayuda externa se negocia por procedimientos bilaterales y distintos a los concebidos en la Carta de Punta del Este. Así lo indican los siguientes hechos:

- "a) Los informes de los comités ad-hoc han tenido hasta el momento una importancia relativa en lo que toca a decidir sobre la distribución de los fondos de la Alianza y el tipo de ayuda que un país deberá recibir.
- "b) Bajo el nombre genérico de la Alianza se agrupan préstamos y ayudas del más heterogéneo carácter, pues no se han ido limitando, en la cuantía y en el tiem-

* Ver en Sección Latinoamericana la descripción de las funciones y el mecanismo operativo del CIAP.

po, los préstamos especiales o de emergencia, a fin de que los recursos externos se faciliten en proporción creciente bajo los procedimientos y mecanismos establecidos en la Carta de Punta del Este.

“c) No hay criterios para definir las ventajas (mayor cuantía, flexibilidad, plazos, financiación global, etc.) que tiene un país que programa su desarrollo de acuerdo con la Carta de Punta del Este, en relación con aquellos que tramitan, por los procedimientos tradicionales, la financiación de proyectos o que negocian bilateralmente préstamos bajo la urgencia de las presiones políticas”.

Además —opinan los Nueve— la Alianza no ha podido influir más a favor de las reformas estructurales económico-sociales porque no se ha aplicado con vigor “el principio fundamental de que la ayuda externa en los programas de la Alianza debe ser otorgada para cooperar con los países en la etapa de activa transformación”. Mientras se siga como hasta ahora, “no será posible impulsar las reformas ni vencer los intereses creados que a ellas se oponen”. Los Nueve estiman que una asociación de esfuerzos como la convenida entre los países latinoamericanos y Estados Unidos “requería no sólo que se fortaleciera el espíritu de cooperación, sino también que la representación de la Alianza, como las responsabilidades y los instrumentos de decisión, tuvieran un carácter multinacional. Si se analiza con criterio objetivo la forma como se han cumplido en el último año estos principios fundamentales del programa de la Alianza, debe concluirse que diversos acontecimientos y decisiones le han hecho perder todo su vigor a la imagen de la Alianza como un esfuerzo cooperativo y multilateral a largo plazo y le están dando al programa un peligroso carácter de inestabilidad y contingencia”.

El CIAP es propuesto por todos como un organismo destinado a fortalecer y perfeccionar el carácter multilateral de la Alianza, al dar a América Latina la ocasión de participar en el debate y la decisión sobre los problemas y las políticas de la Alianza, los cuales, según estiman los Nueve, se interpretan y definen hoy unilateralmente. En realidad, añade el informe de la Nómina, la Alianza se ha ido transformando en un programa de ayuda de Estados Unidos; ello hace que la responsabilidad de condicionar la ayuda externa al cumplimiento de determinadas reformas aparezca como una exigencia del gobierno norteamericano.

En suma, la Alianza habría caído en una trampa que la debilita y hace inoperante en gran medida. Con la propuesta del CIAP se trataba de liberarla y convertirla en un instrumento de presión efectivo y hasta poderoso. Kubitschek, Lleras y los Nueve proponían, aunque con terminología diferente, que el CIAP decidiera sobre la distribución de los fondos de la Alianza. Los Nueve, lógicos a más no poder, añadían que la distribución debería hacerse de conformidad con las recomendaciones de los comités ad-hoc, encargados de evaluar los programas de desarrollo. Además, deseaban que el CIAP revisara, con base en los informes de progreso del propio Comité de los Nueve, los términos de la ayuda externa de la Alianza, especialmente en los casos en que los países no estén cumpliendo los compromisos adquiridos.

La multilateralidad de las decisiones sobre administración y distribución de recursos y las facultades fiscalizadoras del CIAP naufragaron en el debate de Sao Paulo. Estados Unidos no se mostró dispuesto a ensayar en América Latina lo que con tanto éxito se puso a prueba en Europa con el Plan Marshall: conceder a los países beneficiarios de la ayuda norteamericana la facultad de distribuirla. Por ello, los paralelos que se pretenden establecer entre el CIAP y la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) parecen muy prematuros, hoy por hoy. Del plan rigurosamente lógico y congruente esbozado por los Nueve a la resolución aprobada en Sao Paulo que crea el CIAP, hay grave pérdida de elementos esenciales y aún indispensables para que el nuevo organismo pueda ejercer una presión o una influencia sensible tanto en la parte norteamericana de la Alianza como en la latinoamericana.

Después de Sao Paulo se han precipitado una serie de acontecimientos con indudable repercusión en la política de Estados Unidos respecto a América Latina. La desaparición de John F. Kennedy, promotor en Estados Unidos del nuevo concepto de cooperación interamericana y verdadero fundador de la Alianza para el Progreso; la actitud cada vez más reticente del Congreso norteamericano en cuanto a ayuda económica al exterior y su evidente insatisfacción por la marcha de la Alianza, sentimiento que se refleja en la reducción de créditos; el esfuerzo del Presidente Lyndon Johnson por contrarrestar esa tendencia y, último acontecimiento que todavía la propia prensa norteamericana no acierta a interpretar cabalmente, el nombramiento de Thomas C. Mann como nuevo secretario auxiliar de Estado para Asuntos Interamericanos y Asesor Especial de la Casa Blanca. Con poderes sensiblemente más amplios que su predecesor y con la misión concreta de coordinar y dirigir toda la política y todos los programas —económicos, sociales y culturales— del Gobierno de Estados Unidos relacionados con América Latina, Mann será, con el apoyo del Presidente Johnson y del secretario de Estado, “la única voz oficial de Estados Unidos en todos los asuntos del Hemisferio Occidental”.

Ciertamente, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, todavía sin integrar, tiene ante sí una perspectiva confusa e incierta.