102179

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

SUBSIDIOS REALES EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

ANTONIO ALONSO VILLASECA

México, D. F.
1965

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

SUBSIDIOS REALES EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el grado de
Licenciado en Economía
presenta

ANTONIO ALONSO VILLASECA

México, D. F.
1965

A MIS PADRES

Ejemplo en mi vida, con cariño, respeto
y gratitud eterna

A MI ESPOSA

A la Escuela Nacional de-
Economía, mis Maestros,
mis compañeros y amigos

Deseo expresar mi agradecimiento a los señores Licenciados Roberto Flores Saucedo y Octavio Gudiño Aguilar, asesor y revisor respectivamente, de esta tesis, por su decisiva cooperación que hizo posible la cristalización de este trabajo. Asimismo, patentizo mi reconocimiento al Licenciado Horacio Flores de la Peña por las facilidades que me brindó para su realización y al Licenciado José Estévez Sánchez por sus valiosas observaciones. Por último, agradezco a la Srita. Alicia Hurtado Guevara por su cooperación en la parte mecanográfica.

I N T R O D U C C I O N

Los subsidios representan un instrumento eficaz de política económica para canalizar recursos hacia ciertos sectores clave del sistema y activarlos. Sin embargo, este instrumento, en teoría de tanto alcance, no ha logrado cumplir con sus objetivos en nuestro país, a causa de que no se ha utilizado con un criterio uniforme que refleje una política coherente, en la cual todos y cada uno de los subsidios concedidos estén coordinados y dirigidos hacia el cumplimiento de una serie de fines comunes.

En esencia es este el problema a examinar en el curso del presente trabajo, en el que se pretende demostrar que la eficacia de una política de subsidios solo puede alcanzarse plenamente si ésta se encuadra dentro de una programación general.

El estudio se inicia con el análisis del concepto subsidio y las variaciones que este ha sufrido en el curso del tiempo. Se indaga en cuanto al papel desempeñado por los subsidios y su desarrollo en los distintos períodos y lugares, para llegar a clasificarlos y enmarcarlos dentro de la Historia Económica General. En seguida se expone, de una manera breve, la política seguida por nuestro país en materia de subsidios durante el período comprendido entre 1897, fecha que corresponde al primer subsidio de que tenemos noticia en relación a México y 1940, a partir de cuando la política de subsidios no ha sufrido modificaciones importantes. Por lo tanto, al estudiar la política seguida actualmente en el capítulo III se señalan, de manera general, las características de ésta en los últimos 25 años.

En el segundo capítulo se aborda el tema de la técnica de la programación y la enorme importancia que ésta tiene en el mundo moderno, haciendo especial hincapié en las ventajas que se obtendrían de aplicarse correctamente en países como el nuestro. Se señalan las ventajas que puedan acarrear los planes a corto y a largo plazo, respectivamente, así como las posibilidades reales que existen para ponerlos en práctica, para lo que se indica cuales son las etapas que componen la elaboración de un plan y cuales los instrumentos básicos sobre los que ésta debe apoyarse, como es la existencia de un sistema de Contabilidad Nacional bien estructruado, que permita un conocimiento más completo de las variables que deben manejarse. Lo anterior tiene singular importancia sobre todo si se tiene en cuenta que en nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta con una clasificación muy general (poco desglosada) y, además, muy poco afín a la utilizada por los sistemas de Contabilidad Nacional recomendados por los organismos internacionales. Desde luego, dentro de estos problemas se pone especial énfasis en los aspectos relacionados con el registro de las transferencias y, en concreto, de los subsidios, tema central de esta tesis.

En el capítulo tercero se analizan en forma detallada las partidas del presupuesto que afectan a los subsidios y se estudia el otorgamiento de éstos de 1961 a la fecha, debido a que en ese año empezaron a trabajar en forma conjunta para estos fines las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional. Cabe destacar que las cifras utilizadas son básicamente las de las dos últimas Dependencias, pero al final del capítulo se incluye un cuadro estadístico de la Hacienda Pública para que sirva de base de comparación y permita observar la discrepancia entre las diferentes fuentes, lo que

refleja la mala captación de cifras y la urgente necesidad de corregir los sistemas de control seguidas hasta ahora.

También es necesario aclarar que todo el análisis se realizó en base a datos de subsidios reales que son los únicos que pueden manejarse estadísticamente, pues los virtuales son mucho más difíciles de registrar.

Los errores en que se ha incurrido al otorgar los subsidios en México han sido múltiples, pero quizá el más significativo ha sido el de destinar un gran porcentaje de ellos al consumo en lugar de a la producción. Esto ha ocasionado que al recibirlos las capas de la población de muy bajo nivel de ingreso se convierten de inmediato en un incremento de la demanda de alimentos, que al enfrentarse a la inelasticidad a corto plazo de la oferta de productos agrícolas se traducen en presiones inflacionarias. Como éste se pueden señalar otros errores, pero el hacerlo no es más que con la intención de que en el futuro se corrijan en lo que sea posible y de ninguna manera se pretende llevar a cabo crítica destructiva.

Por último, en el capítulo cuarto, se trata de la importancia de implantar un control efectivo que ayude a corregir tanto las deficiencias en el otorgamiento de subsidios como las existentes en los mismos regímenes de control hasta hoy utilizados. En relación a este último punto es de singular importancia el hecho de la existencia de varias dependencias oficiales encargadas de esta función, lo que no conduce más que a una competencia política intersecretarial y a una innecesaria complicación administrativa.

No está de más el volver a insistir que la finalidad de este trabajo es la de señalar los errores que en la práctica existen, tanto

en la concesión y aplicación, como en el control de los subsidios. Los señalo para corregirlos y tratar de eliminarlos de la manera más eficaz, lo que a mi modo de ver se lograría mediante la utilización de la técnica de la planeación general, de la que forma parte la política seguida en materia de subsidios.

CAPITULO I

DEFINICION-CLASIFICACIONES. ASPECTO HISTORICO

DIVERSAS DEFINICIONES.- EL CONCEPTO SUBSIDIO:

En relación a la Ciencia de las Finanzas, el concepto subsidio ha variado su connotación, por lo que es necesario acudir a varias fuentes para tratar de investigar a fondo sobre el significado del vocablo.

La Encyclopedia of Social Sciences, define al subsidio como "la ayuda financiera o de otro género que se da, sin compensación equivalente, por gobiernos y dependencias gubernamentales, u otros organismos de carácter público, con objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas privadas, en la industria, en el comercio o en la agricultura". 21/

A su vez, el Lic. Ruben Contreras Cervantes lo define como "la cesión unilateral que en efectivo o con cargo a impuestos, otorga el Estado a las personas físicas o morales con fines específicos; o como aquel acto fiscal que libera en unos casos parcial y en otros totalmente de sus obligaciones fiscales y en unas más distribuye liquidez a una institución pública o privada así como particular, contabilizando su monto en la Cuenta de Hacienda Pública Federal como un gasto pero también como un ingreso, o como la renuncia en favor de los particulares de parte del efectivo que como ingresos recauda el Estado para cumplir con sus obligaciones". 22/

El Diccionario Económico de Nuestro Tiempo define a la subvención de la siguiente manera: "La aportación voluntaria a una empresa o actividad; sumas periódicas o por una sola vez que otorgan el Estado, la provincia o el municipio, para el sostenimiento y desarrollo de alguna actividad o institución que no depende de esos organismos pero que se considera útil en el sentido económico, cultural, artístico, asistencial, etc. 23/

21/ Encyclopedia of Social Sciences. Pág. 480.
22/ Ruben Contreras Cervantes. Los Subsidios Federales en México. Tesis Escuela Nacional de Economía. México 1962.
23/ Diccionario Económico de Nuestro Tiempo Pág. 583.

Se observa de lo anterior, que existe una imprecisión terminológica en cuanto a los conceptos subvención y subsidio, creando confusión de contínuo.

En la práctica, desde un punto de vista extrictamente económico, que es el que a nosotros debe interesar, la subvención y el subsidio tienen los mismos efectos. Por tanto, de aquí en adelante, se utilizará el término subsidio para referirse indistintamente a cualquiera de los dos conceptos enumerados.

Ahora bien, de acuerdo a su naturaleza existen dos tipos de subsidios: reales y virtuales.

Los primeros constituyen el objeto central de esta tesis y los analizaremos detenidamente en páginas posteriores.

En cuanto a los segundos, es necesario aclarar que también en este punto existe cierta confusión. Suelen emplearse sin gran cuidado los términos subsidio virtual y exención para referirse al mismo fenómeno. Sin embargo, podemos diferenciarlo analizando la Cuenta Pública Federal, pues los subsidios virtuales aparecen dentro de ella, mientras que las exenciones no. Podemos afirmar también que la exención se concede a ciertas categorías de personas que se encuentran dentro de los supuestos señalados por la Ley. El subsidio virtual, sin embargo, se concede cuando el Ejecutivo considera necesario su otorgamiento; por ende, podemos decir que la exención se exige y el subsidio virtual se solicita. Al respecto de estos conceptos, la Profesora Ifigenia M. de Navarrete opina: "La diferencia entre la exención y el subsidio que se otorga para compensar el pago de impuestos, estriba en que, mientras la primera libera legalmente y en forma general a los causantes de la obligación de pagar total o parcialmente ciertos impuestos bajo el ejercicio de la Ley de Fomento, el subsidio virtual tiene la naturaleza de un convenio fiscal mediante al cual el fisco se paga a sí mismo a cuenta del causante, la totalidad o una parte de los impuestos causados por un tiempo delimitado (ge-

neralmente un año, y ocasionalmente dos) a cambio de que el causante ejecute ciertos actos económicos, que contribuyen a mantener los niveles de producción, de ocupación o de inversión". 24/

CLASIFICACION

Elaborar una clasificación estricta de los subsidios resulta casi imposible. La clasificación clásica, que los agrupa en directos e indirectos, efectivos o virtuales, tiene como base el que impliquen o no un desembolso por parte del Gobierno que los otorga.

Para su clasificación enfocaré los subsidios desde varios puntos de vista y atendiendo a diversas finalidades.

Vimos en páginas anteriores que de acuerdo a su naturaleza pueden ser:

A) Reales y

B) Virtuales.

Se denominan subsidios reales a las cantidades en efectivo que el Estado substrae de las recaudaciones fiscales efectuadas en el período de que se trate, para entregar a diversos organismos de manera directa, ya sea en uno o varios pagos.

Los subsidios virtuales son las compensaciones efectuadas por el Estado con motivo del pago de impuestos.

Atendiendo a su repercusión, podemos clasificarlos en:

A) Directos e

B) Indirectos.

Por directos entiendo aquellos subsidios que reciben los beneficiarios que los solicitan, con una repercusión rápida en cuanto a tiempo. Indirectos son los que inciden en una persona, un grupo o grupos de la población, generalmente sin solicitud previa.

Desde el punto de vista de su finalidad, se podrían clasificar en:

24/ Ifigenia M. de Navarrete. La Naturaleza de la Reforma Fiscal. Conferencia Escuela Nacional de Economía. México 1962.

a) Económicos

b) Sociales

c) Políticos

d) Administrativos

a) Subsidios Económicos.- Juegan un papel importantísimo en la marcha de los Estados Modernos, pues su finalidad es la de proteger a las clases económicamente débiles. Con el empleo de esos subsidios se incrementan las industrias básicas, así como las denominadas "nuevas y necesarias"; se afianza y acelera la productividad en la agricultura y se fomentan diversas actividades económicas.

b) Subsidios Sociales.- Son los destinados a proporcionar o incrementar la educación, la salubridad, los deportes, etc.

También son de carácter social los llamados "ayuda productiva de la desocupación" que han tenido mucho auge sobre todo en Estados Unidos e Inglaterra.

c) Subsidios Políticos.- En la actividad política el subsidio encuentra muy interesantes aplicaciones. El más común es el otorgado con fines militares. Estos son más frecuentes de lo que generalmente se supone. Afortunadamente, cuando menos en nuestro país, el militarismo poco a poco va perdiendo fuerza y por ende los gastos en este concepto van siendo proporcionalmente menores.

Otra forma que adopta el subsidio de carácter político, lo encontramos en las ayudas que se otorga a otra Nación para aliviar una precaria situación motivada por circunstancias accidentales tales como inundaciones, terremotos, incendios, plagas, epidemias, etc.

d) Subsidios Administrativos.- Están constituídos corrientemente por una cantidad de dinero, cuyo monto está fijado de diferentes modos

y que se paga periódicamente durante la concesión o hasta determinada fecha. También pueden estipularse por una sola vez, en dinero o asumiendo modalidades destinadas generalmente a facilitar la construcción de las obras necesarias para la organización del servicio.

En cuanto a su destino, los subsidios quedan clasificados en:

a) Consumo

b) Inversión.

De esta clasificación me referiré en el siguiente capítulo, pues es la clasificación utilizada por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Podemos sintetizar la clasificación de los subsidios con el siguiente cuadro:

1.- En atención a su naturaleza	Reales	
	Virtuales	
2.- En atención a su repercusión	Directos	
	Indirectos	
3.- En atención a su finalidad	Económicos Sociales Políticos Administrativos	
4.- En atención a su destino	Consumo	Estados y Territorios Al Comercio e Industria A los Precios A Organismos Descentralizados Diversos
	Inversión	A Estados y Territorios para obras A Organismos Descentralizados para obras A Sociedades Cooperativas, Empresas Comerciales e Industriales Para construcciones con fines culturales o sociales

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SUBSIDIO

A través de la Historia Económica, podemos observar que los Gobiernos, en las diferentes épocas, siempre han ayudado con fondos públicos a diversas instituciones o a particulares para el desarrollo de sus actividades y para el beneficio del propio Estado.

Durante la Edad Media, el subsidio era una ayuda que los particulares daban a sus monarcas con el objeto de que pudieran satisfacer varios fines; pero no eran únicamente los particulares los que ayudaban a los Reyes, sino que también la Iglesia aportaba su ayuda y auxiliaba a los Soberanos. Vemos pues que en esta época los particulares eran los que concedían los subsidios a los monarcas, con lo cual podemos afirmar que la historia del subsidio corre pareja con el nacimiento de la Ciencia Financiera.

En un principio había confusión entre la Hacienda Pública y los recursos económicos del Rey; cuando éstos escaseaban, los Soberanos pedían ayuda a los diversos señores feudales, la cual, al ser otorgada, constituía el subsidio de aquellas épocas. El Rey tenía que hacer frente con sus recursos a muchos de los gastos que hoy consideramos públicos, y dichos recursos la mayoría de las veces eran insuficientes. Vemos por tanto que el otorgamiento del subsidio obedece más que a nada a motivos históricos de carácter económico, en virtud del régimen financiero existente.

Al respecto Ernesto Flores Zavala dice: "Entre las prestaciones de carácter económico estaban las de ayudar en dinero. Estas ayudas fueron primero arbitrarias, después se reglamentaron limitándolas y llegando posteriormente a través de un proceso evolutivo a convertirse en los subsidios que en épocas posteriores concedían los Parlamentos a la Corona". 25/

Efectivamente, en Inglaterra los subsidios eran votados por el Parlamento y recaudados después en forma de impuestos; tenían vigencia estos impues

25/ Ernesto Flores Zavala "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" Editorial Porrúa. México 1955. Pág. 27.

tos hasta que se recaudara la cantidad de antemano estipulada.

Podemos concluir con esta época afirmando que el Subsidio operaba con las características anteriormente mencionadas, debido entre otras razones a la situación financiera de los Estados Medioevales si es que podemos llamarlos Estados, pues no olvidemos la forma en que sufragaban los gastos los monarcas.

Durante la época mercantilista, con el objeto de obtener y mantener una balanza favorable, se regula el comercio exterior mediante el otorgamiento de primas a las exportaciones y gravando fuertemente o prohibiendo las importaciones. A su vez se promulgaron leyes de navegación para asegurar el tráfico de los navíos nacionales. Con la agricultura y la industria se siguieron medidas similares con el fin de estimularlas.

Los Estados dominantes de esta etapa de la Historia Económica ayudaron, ya sea para fines de actividades económicas o comerciales, tanto a particulares como a empresas fundadas para monopolizar diferentes artículos; pues consideraban que el Estado estaba obligado a "armar las actividades económicas de la nación y dirigirlas hacia su destino". 26/

La época mercantilista se caracteriza por un cambio radical en el modo de pensar, con relación a la época medioeval. Se cree en la grandeza de la riqueza monetaria, o prácticamente, de los metales preciosos amonedados. Se advierte durante esta época la creación de grandes Estados, como fueron España, Francia, Inglaterra y Holanda, gracias al incremento de la política económica nacionalista. Dentro de esta política constituyeron los subsidios un instrumento muy poderoso y sumamente utilizado. Se trató de conservar todo el metal que poseían así como de conseguir aquel del que carecían. Es por estas razones por lo que organizaron la Industria y el Comercio, reglamentando la industria con el fin de producir al mínimo precio, y el comercio impidiendo las importaciones y favoreciendo las exportaciones.

26/ Arthur Birnie. Historia Económica de Europa. Pág. 90.

Durante los siglos XVI y XVII es cuando se arraiga la idea de que el Estado debe hacerse cargo del fomento de las industrias y de las obras de interés general. Tal y como lo afirma José Luis Villar Palasi "las obras de riego, los canales son construídos ya con cargo a las rentas del Tesoro, bien por el sistema de concesiones o privilegios con un control directo de la Administración sobre la ejecución de las obras, ya con sistema de subvención administrativa". 27/

A su vez, Arthur Birnie nos dice: "Las primeras concesiones con subvención administrativa empiezan a hacer aparición en los tiempos de Carlos II, en las autorizaciones de riego de las riberas del Tajo y del Jarama, obras a las cuales otorgó, a costa del Tesoro Público, una subvención de 100,000 pesetas". 28/

Hubo un fuerte impulso en la construcción de canales de navegación y se otorgaron subsidios con carácter contractual dentro de Convenios aprobados por las Cédulas Reales.

Poco a poco el Estado va tomando un papel monopolista y va haciéndose cargo de todas las obras, dejando a particulares y corporaciones establecidas la ejecución de otro tipo de actividades, y subsidiándolos en los casos que el Estado consideraba oportuna la intervención de particulares o corporaciones.

Lo más interesante en el siglo XVII, en lo referente a subsidios lo encontramos en las llamadas Leyes de Beneficencia, como ejemplo podemos citar "la reunión de Spechamaland celebrada por los jueces de Berkshire". 29/

De dicha reunión emanó un decreto en el cual se ayudó a los trabajadores con subsidios en metálico, de acuerdo con el número de familiares que dependían del beneficiario; también a través del precio del pan, a fin de aliviar la precaria situación en la que atravesaba este sector. La decisión mencionada fue incrementándose y el conceder subsidios fue una práctica casi de carácter universal.

27/ José Luis Villar Palasi "Las Técnicas Administrativas de Fomento y de Apoyo al Precio Político" Pág. 17.
28/ Arthur Birnie Ob. Cit. Pág. 288.
29/ Max. Weber. Historia Económica General. F.C.E. México 1962.

Con el crecimiento de los Estados democráticos y con la aparición de Adam Smith, la política y el otorgamiento de subsidios va perdiendo fuerza, pues diversos economistas argumentaban que los subsidios fomentaban la ociosidad y el despilfarro, así como hacían mantener bajo el nivel general de salarios.

Puede advertirse la evolución social y económica de la época en estudio y la intervención cada vez más decidida por parte del Estado. Por tal motivo, fueron tomando nuevamente importancia los subsidios como instrumentos de fomento para el desarrollo económico.

Como resultado de la Revolución Francesa se abre un paréntesis de prosperidad, principalmente en lo referente a la producción.

Pese a los resultados satisfactorios que venía produciendo la concesión de subsidios, éstos fueron usados con menos frecuencia, a excepción de los utilizados para el transporte en todas sus formas.

Es en el siglo XIX cuando se introduce la función de fomento que incumbe a la Administración y comienza simultáneamente la legislación administrativa y fiscal.

A su vez los escritores empiezan a ocuparse de estas cuestiones. En 1843, Alejandro Oliván al tratar de la Administración Pública con relación a España indicaba "que la buena administración no solamente desenvuelve su acción propia para remover obstáculos sino que ejerce sobre las acciones de Dios una influencia saludable que los favorece y fecunda, procurando se logren ventajosos resultados y se llegue a favorecerlos, estimularlos y crearlos". Esto es propiamente "fomento". Añade además "que en la industria fabril es donde mayor cabida encuentran las gestiones de fomento y buena dirección". 30/

Pero nuevamente la política en materia de subsidios vuelve a cambiar y es durante la primera guerra mundial, principalmente a fines de la lucha armada, cuando la política fiscal sigue otro derrotero. Para lograr el equi-

30/ Enciclopedia of The Social Sciences. Pág. 431.

librio económico, despertar las industrias, la creación de nuevas fuentes de trabajo, florecimiento del comercio, el Gobierno recurre a los subsidios.

Se establecieron regímenes de subsidios para sufragar gastos justificados por situaciones temporales de emergencia a fin de evitar graves pérdidas sobre todo en industrias básicas, perjuicios a grandes inversiones de capital fijo.

Se practicó mucho la ayuda a los desocupados y se subsidió la construcción de casas habitación para sanear barriadas. Como es natural los productores colocados en mejor posición protestaron por estas ayudas; sin embargo, los diferentes Gobiernos de esa época siguieron adelante en su política.

A raíz de la gran depresión de 1931, los subsidios fueron utilizados para satisfacer situaciones especiales, adoptando diversas formas, pero principalmente fueron encauzados para evitar la gravedad en que se encontraban las industrias básicas, así como las instituciones bancarias, ferrocarriles y ramas económicas similares. También se utilizaron los subsidios hacia el estímulo de actividades mercantiles, y mediante programas de creación de oportunidades de trabajo se otorgaron exenciones de impuestos y ayuda para cubrir salarios. 31/

En la actualidad, la intervención del Estado varía según las circunstancias y condiciones que convienen para el desarrollo del país de que se trate; puede ser su labor de simple fomento de las actividades de la economía privada, o de sustitución parcial o total de la misma por organismos socializados; es decir, el subsidio es utilizado como instrumento de regularización.

Hoy día se otorgan no sólo subsidios directos sino que las prácticas financieras han implantado el uso de subsidios indirectos, que no reportan de inmediato una transferencia de suma monetaria. Como ejemplo podríamos nombrar los préstamos a interés reducido, las bonificaciones, los préstamos tanto de

---

31/ Encyclopedia of The Social Sciences. Pág. 430.

material como en efectivo que sirven para amortiguar un poco las necesidades de los beneficiarios. Estos ejemplos son en sí subsidios, aunque de una forma desvirtuada; pues son transferencias que hace el Gobierno Federal o Local para aliviar la situación sin recibir ninguna contrapartida directa.

Recientemente se ha subsidiado a los precios, y esos subsidios constituyen un paliativo mientras se estabilizan las empresas bajo planes de economía independiente.

Esta técnica especial del subsidio hizo su aparición en la ciencia administrativa ante el problema de la falsa alza de precios en el nivel general de los mismos. Es así como el subsidio actúa como compensador de los precios de costo; es decir, que la suma que las cantidades que el particular prestatario del servicio percibe por razón del mismo, más el subsidio que la Administración le otorgue, debe ser igual al costo financiero del servicio.

EL CASO PARTICULAR DE MEXICO

Hemos de ver cómo en la concesión de subsidios, que siempre han estado ligados a las vicisitudes de nuestra Economía, no se ha seguido un lineamiento definido ni han sido sujetos a una reglamentación.

La misma legislación, de manera esporádica, sin reunir un todo uniforme, lógico y coherente, nos muestra una grave anarquía, ya que no hay unidad de criterio, tanto en lo referente a los beneficiarios como en el monto, así como en los procedimientos que deben seguirse para el otorgamiento.

Al analizar la historia del subsidio en nuestro país, nos encontramos con una serie de lagunas imposibles de llenar, ya que hay períodos como el de la Revolución en que no existen datos. A todo ésto habría que añadir la política fiscal, tan indefinida como incierta, que se llevaba a cabo en esos años.

El primer vínculo que tenemos con el subsidio es a partir del Decreto de 19 de marzo de 1897, que otorga subsidios virtuales por un espacio de 20 a 30 años a los primeros bancos de emisión que se fundaron en cada Estado.

Con base en dicho Decreto, en el Diario Oficial de 27 de julio de 1899 se publicó el convenio celebrado entre el Gobierno y varios particulares para establecer el Banco de Monterrey. Este banco de emisión operaba en el Estado de Nuevo León y le fueron otorgados 25 años de exención de impuestos generales y disminuciones de algunos impuestos estipulados por la Ley Bancaria imperante en esos años.

Con posterioridad, se llevaron a cabo convenios semejantes al mencionado para el establecimiento de otros bancos de emisión y diversas instituciones de crédito en diferentes Estados de la República a los que también les fueron otorgadas exenciones, con lo que se generalizó esta medida.

Como antecedente de otro tipo de subsidio, merece citarse que en 1901 se otorgó un subsidio a los importadores de maíz, con el objeto de abatir el elevado precio que había alcanzado dicho producto. Se puede afirmar que este

subsidio es lo que hoy en día conocemos como subsidio a los precios.

También fueron subsidiados los exportadores de tejido de algodón, al abonárseles parte o el total de los impuestos por pagar.

En 1909 se libera de todo gravamen a los importadores de materiales y maquinaria, para establecer en el país el sistema eléctrico para la producción de hierro y la fabricación de efectos de ese metal.

Durante 5 años se otorgó un subsidio virtual del 50% para importar electrodos de carbón, ferro-magneso, ferro-silicio, aluminio, magnesio, arcilla, ladrillo refractario y espato-flour. 32/

Las epidemias que azotaron al país durante el año 1911 obligaron a los Gobiernos Revolucionarios a conceder una serie de subsidios para poder combatir las epidemias de tifo y escarlatina. La propagación de la peste bubónica obligó a tomar medidas radicales para impedir la extensión de dichas enfermedades.

Las obras que en ese tiempo realizaban diversos Estados de la República, debido a la situación reinante en el país, quedaron paralizadas, y pudieron ser renovadas algunas de ellas mediante el otorgamiento de subsidios reales.

De 1913 a 1915 se carece de datos, aunque sí se podría afirmar, sin temor a equivocarse, que durante esos años no se concedió ningún subsidio a la importación ni a la exportación, en virtud de estar suspendidas las relaciones comerciales con los países extranjeros.

En 1917, el nuevo Gobierno Constitucional se encuentra con muchos problemas a resolver, y mientras tanto se muestra cauteloso en su política fiscal, circunscribiendo su acción a otorgar subsidios virtuales consistentes en reducir los derechos, a aquellas mercancías indispensables para satisfacer las necesidades del país y que no eran producidas en México. Se concedió ayuda también a las industrias que utilizaban materias primas de producción nacional.

32/ Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según Decreto de 28 de agosto de 1918, se concedieron subsidios virtuales a los importadores de maquinaria y se les condonó el pago de los impuestos pendientes de liquidar, por las importaciones realizadas con anterioridad a dicho Decreto.

En este mismo año se celebró en la Ciudad de México el primer Congreso de Comerciantes; de dicho Congreso nació un "Comité de Subsistencias" el cual consiguió que el Gobierno otorgara un subsidio con el fin de facilitar la importación y distribución de artículos alimenticios, destacándose el elemento básico de nuestra alimentación: el maíz. Este subsidio fue real, puesto que significó para aquel Gobierno una erogación en efectivo de seiscientos mil dólares. Asimismo, el mencionado Comité recibió subvenciones de particulares, en especial de hacendados prominentes así como de corporaciones de beneficencia y de algunas empresas. Con esta ayuda se logró, aunque en poca escala, reducir la carestía del producto, en beneficio de nuestro pueblo. 33/

Con fines de incrementar la agricultura y la industria se concedieron una serie de subsidios virtuales para la importación de maquinaria agrícola, así como maquinaria y accesorios para la industria manufacturera.

En 1919 se concede un subsidio a la República de El Salvador para ayudarla por los terremotos ocurridos en ese país. 34/

En 1921 se concede un subsidio real, por cuarenta y dos mil pesos, y otro virtual, consistente en siete mil pasajes por ferrocarril, a los trabajadores despedidos forzadamente por las Compañías Petroleras de la Huasteca Veracruzana.

También se concedieron subsidios reales debido a la repatriación de los braceros, que habían salido a prestar sus servicios a Estados Unidos, atraídos por los altos sueldos durante el período bélico. Al término de la primera Guerra Mundial dichos braceros se encontraron sin trabajo y en difícil situación económica.

33/ Carmen Galán Balboa. Los Subsidios en México. Tesis. Escuela Nacional de Economía. 1944.
34/ Carmen Galán Balboa. Ob. Cit. Pág. 15.

Esta situación de la Post-Guerra tuvo influencia en algunos Estados de la República, por lo que el Gobierno Federal se vió obligado a subsidiar a los Estados afectados.

El 3 de junio del mismo año aparece un Decreto en que se dispensa del pago de derechos consulares y de importación a los efectos destinados exclusivamente para obras en gran escala de captación de aguas.

En 1923 se concedieron varios subsidios virtuales y se permitió la libre exportación de los siguientes artículos: mosco seco para pájaros, comino, chía, azafranillo, orégano, alpiste, cabeza de zotol, hojas de maíz, raíz de jalapa, raíz de zarzaparrilla, miel de maguey, bujías ópalos, perlas en bruto, glicerina, productos manufacturados a base de hierro y acero, cigarros, puros recortados y toda clase de bebidas alcohólicas y refrescantes. Esta medida fue con el fin de abrir mercados en el exterior y aliviar en algo la crisis en que se encontraba el país. 35/

En 1926 se autoriza la libre exportación, mediante subsidios virtuales, de petróleo para alumbrado, así como de algodón en rama y pluma.

De 1926 a 1938 no existen concesiones de subsidios, sino únicamente exenciones. Entre éstas podemos citar, ya que se concedieron prácticamente en calidad de subsidios, las otorgadas a las sociedades Cooperativas que alcanzaron gran auge a partir de la expedición de la primera Ley de Cooperativas de 21 de enero de 1927.

El 30 de Agosto de 1927 se establece una Sociedad de Productores de Azúcar, reconocida oficialmente por la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo. Con la constitución de dicha sociedad, se decreta un impuesto de dos centavos por kilogramo sobre la venta de primera mano de dicho artículo, destinándose los impuestos recaudados a pagar el subsidio que la misma Ley otorgó a favor de la mencionada Sociedad. Se puede ver que este impuesto no

---

35/ Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

tenía objetivos fiscales, ya que en sí no ingresaba a la hacienda pública; se dejaría de causar, cuando, por cualquier motivo, no se enteraran de las cantidades que por concepto de subsidio, autorizaba la citada Ley; prácticamente pues, no se causaría, si los propios productores de azúcar, que eran los causantes, no quisieran cubrirlo, en caso de no considerarlo favorablemente a sus intereses. 36/

En Noviembre del mismo año se crea "La Asociación Reguladora del Mercado de Azúcar", a la cual debería proponer la Sociedad de Productores la modificación en los precios del azúcar, para que se emitiera dictamen ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; además, dicha Secretaría otorgaría el subsidio creado por dicha Ley. Creo yo, que esta sociedad era la encargada de vigilar y regular la concesión del subsidio, es decir, desarrollaba labores meramente de control.

En 1938 se otorgó un subsidio virtual a las Cooperativas y a las Administraciones Obreras de Empresas Mineras, por el 50% del monto del impuesto sobre la producción de plata y plomo. El acuerdo que concede el anterior subsidio ordena que se cargue al renglón subvenciones y subsidios del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el año en cuestión se autorizaron subsidios, virtuales por un período de cinco años, sobre los siguientes impuestos, a las cooperativas legalmente constituídas.

Producción e introducción de energía eléctrica, fundos mineros, producción de metales, uso y aprovechamiento de agua, pesca y buceo y caza.

Del mismo subsidio gozarán, sólo que con una reducción del 50% del impuesto a pagar y por término de un año, las Sociedades Cooperativas de producción, explotación de chicle, maderas preciosas y demás riquezas forestales, las cuales deberían pagar íntegramente el impuesto aún cuando utilizarán bosques comunales o ejidales.

36/ Diego López Rosado Apuntes de Historia Económica de México. México 1956.

En diciembre de 1942 se concede un subsidio por el 25% del impuesto de aforo, sobre el oro que exporte la Compañía Minera "Dos Estrellas" ubicada en El Oro y Tlalpujahua; este subsidio se concedió por 6 meses, y cumplido este plazo gozaría del 50% que ya antes se le había establecido.

CAPITULO II
POLITICA ECONOMICA DEL DESARROLLO

POLITICA ECONOMICA DEL DESARROLLO

Desde un punto de vista meramente social, el análisis y la formulación de una política de financiamiento, es la de conocer con qué parte del producto individual se tiene que contribuir hacia la creación del producto social, y a su vez en qué proporción dicho producto social será distribuído individualmente. Para el economista, además de interesarle lo anteriormente mencionado -pues no hay que olvidar que la Economía es ante todo una ciencia social- le interesa conocer otros problemas tales como:

1) Los instrumentos por los cuales las unidades económicas renuncian o se les hace renunciar de su producto individual.

2) Los instrumentos por los cuales los individuos reciben parte del producto social.

3) Los mecanismos para hacer que el producto social se asigne parte al presente y parte para acumularse y distribuirse en el futuro.

4) Los efectos derivados por el uso de los diferentes instrumentos, con el fin de distribuir el producto social entre individuos, sectores, consumo e inversión.

De lo anterior se desprende la enorme importancia que tiene el adecuado manejo de los instrumentos de política económica, para alcanzar de una manera consistente un mayor grado de desarrollo.

I.- INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

El instrumento más apreciado para fijar el marco general en que debe operar una política de desarrollo, es la técnica de la programación, aunque ésta no significa más que una primera etapa en el proceso de planificación, pues una vez elaborada debe asegurarse la no incompatibilidad entre los recursos físicos del programa y los recursos físicos existentes en la economía; es decir, al elaborar un plan factible debe verse la compatibilidad de los diferentes instrumentos de

política económica que nos lleven a los resultados predeterminados en las metas que se desean alcanzar.

En la política Económica existe siempre un instrumento de acción y reacciones, las cuales pueden ser deseadas y no deseadas, como a su vez existen reacciones adicionales.

Si vemos que las reacciones resultantes no fueron las deseadas ni compatibles con las metas que nos habíamos señalado, se utilizarían otros instrumentos adicionales de política económica; de lo anterior se saca en conclusión que un instrumento de política económica crea el uso de otros instrumentos nuevos, por lo que es necesario encontrar un conjunto de instrumentos de acción, con sus respectivas bases, que logren un conjunto de objetivos. La decisión por un determinado instrumento de acción y el grado en que se dispondrá de él, dependerá en gran parte de la elección de los instrumentos restantes y sus respectivos grados de empleo.

Para complementar esta serie de ideas concluiré con una del Prof. Carlos Matus R., que sostiene:

"La existencia de una técnica algo avanzada de formulación de políticas para el desarrollo requiere como previo paso una técnica de formulación de planes, por dos razones al menos:

a) Porque si no existe una técnica de formulación de planes, quiere decir que no se está consciente de las incompatibilidades que pueden crearse en la realización de un programa, y mal puede presentarse el problema de diseñar una política para obviar esas incompatibilidades.

b) Si no existe plan quiere decir que no se está consciente de las interrelaciones entre las diferentes metas que se persiguen y mal puede presentarse el problema de elaborar un conjunto de instrumentos que logre en forma consistente un conjunto de metas" 1/

1/ Política Económica y Financiamiento para el desarrollo. Carlos R. Matus. México, 1961. Pág. 9.

De la anterior cita se observa que al no disponerse de un programa, las metas que persiguen la política económica se desconocen, y si el programa con que se cuenta no es consistente, por lógica, se deduce que no se podrá elaborar una política consistente, aún cuando por mera especulación se podría elaborar un conjunto de instrumentos compatibles entre sí capaces de lograr un conjunto de metas inconsistentes. De aquí, la enorme importancia que tiene la técnica de la planificación y la inmediata necesidad que se tiene de aplicarla con el objeto de que nuestras economías sigan un rumbo predeterminado técnicamente, y no en plena anarquía, sin conocer las metas fijadas, y mucho menos el resultado final al que se va a llegar.

"Los resortes con los que las autoridades gubernamentales dominan para lograr sus objetivos predeterminados los constituyen los instrumentos de política económica. Este dominio abarca dos aspectos fundamentales: a) el aspecto técnico y b) el aspecto político. Por dominio técnico debe entenderse la eficiencia de los instrumentos para lograr los objetivos y la capacidad para administrarlos de acuerdo a esa eficiencia técnica. La ignorancia de los posibles efectos que trae como consecuencia el uso de algunos instrumentos de política económica, o la falta de capacidad para utilizarlos, trae como consecuencia la limitación de campo de la política económica". 2/

La posesión de fuerza para aplicar los instrumentos de política económica constituye el aspecto político. Los instrumentos de política económica afectan tanto a los precios como a las cantidades. Para decidirse a cual de los dos se quiere que afecten los instrumentos, se debe tomar en cuenta las circunstancias en que se consigue el objetivo y las características del problema.

Existe un gran número de economistas contrarios a la afectación sobre las cantidades, basando su argumento en los siguientes puntos: la distorsión en las fuerzas del mercado, que por consecuencia trae aparejado una conducta de ineficiencia o desperdicios; en algunos casos esta idea podría ser valedera, pe

---

2/ Carlos R. Matus Ob.Cit. Pag. 22

ro tambien se puede argumentar que los desperdicios que originan las fuerzas de mercado sólo podrían eliminarse afectando únicamente las cantidades.

Según el profesor Chenery se deberá utilizar medidas cuantitativas cuando:

"a) Es necesario limitar el producto esencial (ejemplo bienes importados); el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción del consumo podría resultar en precios tan altos que el peso de la reducción recayera sobre los grupos de menores ingresos. En este caso, los controles y el racionamiento de precios podrán ser preferibles por razones de bienestar social;

b) Cuando es esencial un incremento mínimo de la producción para asegurar la producción de otros sectores (como en el caso de la energía, el transporte y diversos servicios auxiliares) el precio que asegure una inversión privada adecuada puede ser muy alto o ser muy incierta la reacción de los inversionistas particulares. En este caso pueden ser más eficientes medidas de tipo cuantitativo como la inversión gubernamental, porque es menor el costo para la Sociedad o los resultados son más previsibles;

c) En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto como los casos de escasez temporal puede ser aconsejable destinar los suministros a empleos más esenciales en vez de perturbar la estructura general de precios y perjudicar las decisiones de inversión permitiendo que suban los precios". 3/

De la anterior cita, se puede ver que para la elección de los instrumentos de política económica, se debe considerar y tomar en cuenta la eficacia de ellos para el logro de objetivos que nos hemos trazado como metas; para lo cual se puede disponer de los llamados "modelos económicos", instrumentos de gran utilidad para el trabajo del economista.

3/ H.B. CHENERY "Política y Programas de Desarrollo" Boletín económico de las Naciones Unidas. Marzo 1958.

II.- LOS MODELOS ECONOMICOS

Para poder formular de una manera racional la política económica requerimos por fuerza de métodos idóneos, los cuales podríamos clasificar en dos tipos:

a) Método verbal y b) Método Matemático; aunque por regla general los dos métodos anteriores se complementan para un mejor uso de aplicación de los instrumentos de política económica, ya que utilizando únicamente el método verbal nos sería imposible seguir todas las interrelaciones complejas de orden cuantitativo que existen entre los fenómenos económicos, en este sentido nos son de gran valía los métodos matemáticos, aunque a su vez dichos métodos no incluyen algunas variables de tipo cualitativo.

El economista E.P. Holland, afirma que la "lógica verbal es inadecuada ya que la mayoría de las relaciones no son silogismos que tal o cual cosa sucede según que cierta combinación de condiciones se cumpla o nó. La mayoría son relaciones entre magnitudes, en que la magnitud de una variable depende de la magnitud de las otras variables" 4/

Vemos por tanto que ya sea un método como el otro son complementarios, y que la política económica además de utilizar la lógica verbal utiliza la técnica de los llamados "Modelos Económicos" que no son otra cosa más que una teoría esquematizada cuantitativamente, ignorando los elementos que no son necesarios para llegar a cumplir los objetivos predeterminados; es decir, los modelos llevan implícitas las variables más significativas para el cumplimiento de nuestras metas. Existen diferentes tipos de modelos económicos, siendo los más importantes los siguientes:

"Modelos de Decisión.- Construídos esencialmente con fines de política económica y conteniendo los instrumentos básicos que constituyen la red de interdependencia del problema o realidad que interpreta. Son de deci-

---

4/ E.P. Holland. Un modelo Económico de simulación de Problemas de Desarrollo Económico. Centro Internacional de Estudios.

sión, porque precisamente nos miden la efectividad en el manejo de los instrumentos de política económica.

Modelos de Diagnóstico o de Interpretación.- Su finalidad es la de conocer un problema determinado, para poder interpretar un fenómeno determinado y así determinar la influencia relativa de diferentes elementos en los hechos que mueven al análisis.

Un tercer grupo lo constituyen los Modelos Pedagógicos, que a diferencia de los dos anteriores, constituyen únicamente meros instrumentos de enseñanza. En la construcción de estos modelos, no se hace una selección de las variables que van a contener, sino que su finalidad esencial es la de comunicar o hacer llegar con la mejor comprensión un determinado fenómeno.

Modelos de Simulación.- Aspiran no a una solución matemática general, sino a soluciones numéricas para cada uno de los parámetros". 5/

III.- PLANIFICACION CON FINES DE DESARROLLO

El profesor Jorge Ahumada define a la programación como:

"La técnica por medio de la cual se fija una cantidad de metas en forma simultánea y consecuente. La programación nos muestra la magnitud de los estímulos que se podrían crear sin provocar al mismo tiempo problemas de inestabilidad. A su vez, nos puede indicar la magnitud de los embotellamientos y su localización.

Las metas fijadas por la programación deben ser realistas, compatibles y jerarquizadas en importancia.

La programación es una técnica para la selección de medios y fines, de conformidad con una norma". 6/

La programación puede ser eficaz e ineficaz; puede o no conducir a la obtención de los objetivos deseados. Para alcanzar éstos debe cumplir fundamen

---

5/ Carlos R. Matus. Ob. Cit. Pag. 20.
6/ Jorge Ahumada. Teoría y Programación del Desarrollo Económico. Pag. 31.

talmente tres requisitos:

a) Permitir demostrar que los fines son realistas, es decir, que son alcanzables;

b) Asegurar que los medios son los mejores disponibles para lograr los fines propuestos, o, por lo menos, que son eficaces; y

c) Permitir comprobar si los fines y medios son compatibles entre sí.

A su vez la técnica de la programación permite descubrir si la mayor seguridad es compatible con el mayor bienestar; permite ver también, el precio que hay que pagar por un objetivo, en términos del sacrificio de algunos otros que son incompatibles con el preferido.

El primer problema confrontante con la programación es el de determina el criterio a seguir para la asignación de los recursos disponibles entre los distintos usos que compiten entre si. El criterio básico de asignación de recursos lo proveen los consumidores al expresar libremente sus preferencias en el mercado, aunque es posible concebir una técnica de programación que no respete la soberanía del consumidor.

Las preferencias de los consumidores varían con el nivel que reciben, de modo que para determinarlas hay que precisar la distribución del ingreso, que a su vez, se ve envuelta por juicios éticos y factores sociopolíticos. Vemos, como consecuencia de lo anterior, que la programación debe considerar como uno de sus datos esenciales a la distribución del ingreso.

"Si la libertad de los consumidores para escoger entre los distintos bienes y servicios se ejerce en forma irrestricta y, si además la distribución del ingreso no se modifica de un modo significativo, lo más probable es que, con o sin programa, los consumidores continúen dividiendo su ingreso entre consumo e inversión tal como lo han hecho en el pasado. En ese caso, la influencia del programa sobre el ritmo de desarrollo será relativamente pequeña. Si se desea acelerarlo, es probable que haya que restringir la libertad del con

sumidor con el objeto de conseguir que en el futuro destine a la inversión una proporción mayor de su ingreso". 7/

Para restringir esa libertad los instrumentos que técnicamente podrían aplicarse serían entre otros: tributación, retención de beneficios, control de importaciones, etc., aunque lo difícil sería determinar la cuantía que debería canalizarse hacia la inversión. Con la aplicación de diferentes instrumentos de política económica, se podría dar preferencia para canalizar el ingreso hacia el ahorro, es más, se podría también desalentar la demanda de bienes y servicios de consumo, siempre y cuando en relación al ingreso y no imperativamente en términos absolutos. Podemos sacar por conclusión de todo lo anterior que el objetivo de la programación es alcanzar el máximo ritmo de crecimiento del producto por habitante, compatible con la estabilidad. Se vé de modo claro que la magnitud y naturaleza de los objetivos económicos, que se pueden considerar realistas, dependen en parte de los instrumentos de política económica de que se puede hacer uso y de la efectividad de esos instrumentos.

De todo lo anterior, resulta claro que el ritmo de crecimiento máximo que es compatible con la estabilidad tiene una magnitud que varía con los instrumentos de política económica que el Gobierno está en condiciones de aplicar, además de las determinantes de carácter tecnológico.

Por tal razón, los programadores deben examinar varios ritmos de desarrollo alternativo para descubrir qué medidas económicas hay que aplicar para alcanzarlos, y presentar esas alternativas a las autoridades políticas para que ellas escojan.

Es evidente que el programador deberá ir fijando las metas simultáneamente con los medios, pues de otro modo le será imposible precisar si son realistas o no.

La técnica de la programación, además de la utilización del principio de la libertad de elección de los consumidores, utiliza el principio de la in

7/ Jorge Ahumada.- Ob. Cit. Págs. 33 y 34.

terdependencia. Este principio nos enseña que si se cambia el valor de una variable cualquiera del sistema económico, ya sea en su magnitud real o monetaria, el valor de muchas otras también tendrá que modificarse. Por esta razón, si se quiere acelerar el desarrollo económico de un sector o impedir que se frene, parece indispensable tener por lo menos una idea de qué tipos de problemas han de surgir en los demás sectores a consecuencia de ello. 8/

"Naturalmente la técnica de programación no pretende que se sacrifiquen todos los valores sociales en aras de un desarrollo orgánico. Sólo pretende demostrar cual es el precio que hay que pagar por la elección de ciertos objetivos y por el rechazo de otros." 9/

La forma más clara de ilustrar la interdependencia económica es por medio de un cuadro de relaciones interindustriales. Dicho cuadro contiene todos los sectores productivos en que se desee clasificar una economía.

Cualquier programa ambicioso que tenga por objeto desarrollar un sector de la economía sin preocupación por los demás, está condenando a provocar desequilibrios en otros sectores; de aqui la aplicación de la técnica de la programación global, ya que su objeto es la de examinar cuáles son las perspectivas de demanda final para cada uno de sus componentes fijando una meta, y más tarde procediendo a calcular el volumen de producción que tiene que alcanzar cada uno de los sectores productivos para conseguir que se satisfagan las demandas finales y todas las derivadas; claro está que pueden crearse cuellos de botella, pero es indudable que las probabilidades de crear desequilibrios son mucho menores con este método que con cualquier otro que opere sectorialmente.

IV.- PROGRAMACION GLOBAL Y POLITICA ECONOMICA

Para la aplicación de la Programación global, se precisa de un organismo coordinador de la política económica que permita utilizar los instrumentos de que se dispone para lograr objetivos precisos.

8/ La Planeación del Desarrollo Económico Jan Tinbergen F.C.E. 1962.
9/ Jorge Ahumada. Ob.Cit. Pág. 36.

La técnica de programación global fija objetivos claros y consecuentes. Dichos objetivos pueden ser logrados por medios directos, como ocurriría en una economía totalmente centralizada, o por medio de los mecanismos indirectos, fiscales, monetarios y de comercio exterior.

"Si de acuerdo con los programas globales se precisa que la agricultura expanda su producción en cierto porcentaje cada año, habrá que precisar qué tributación y qué política de crédito puede lograr ese objetivo. Al repetir la operación para cada uno de los sectores productivos se tendrá como resultado una política tributaria y una política de crédito. Concentradas de tal modo que se reducen a un mínimo las consecuencias y las incompatibilidades. Igual cosa se podrá hacer con la política de comercio exterior, de inversiones públicas y de cualquiera cosa en que se quiera pensar. Por este motivo se puede afirmar que la programación establece un marco de referencia para la elaboración de una política económica racional". 10/

V.- PLANES ANUALES Y A LARGO PLAZO

Hemos visto que el objetivo de la planificación consiste en producir guías concretas para orientar la acción inmediata de los Gobiernos y de la comunidad.

Para la elaboración de dicho plan debe tenerse una visión de los futuros acontecimientos, principalmente porque: a) ciertas acciones necesitan más de un año para materializarse y b) porque la racionalidad de las acciones presentes están determinadas en parte por las acciones futuras.

Los acontecimientos futuros determinan la racionalidad de los presentes, por varias razones:

1a.- La solución más eficiente de ciertos problemas implica la previsión o conocimiento anticipado de hechos futuros, por cuanto su conocimiento el mismo instante que su ocurrencia impide su solución.

10/ Jorge Ahumada, Ob.Cit. Pág. 43.

2a.- Los acontecimientos futuros tienden a cambiar la magnitud de los problemas, a crear nuevos problemas o a solucionar los existentes. La postulación de las acciones presentes debe realizarse en conocimiento de dichos cambios de magnitud, para ser racional.

3a.- Los acontecimientos futuros pueden afectar hechos determinantes de la asignación de recursos.

Lo anterior muestra la imposibilidad de formular planes anuales estrictamente racionales sin la formulación adicional de planes a largo plazo. Esta es la razón de existencia de la planificación a largo plazo, ya que no es posible anticipar en los hechos una acción que debe realizarse dentro de varios años; no tiene utilidad como previsión de dichas acciones en sí, sino en cuanto determinen la acción racional del presente.

El plan anual es una guía concreta de acción inmediata. El plan a largo plazo es un instrumento orientativo e informativo; es una guía general que arroja luces sobre la racionalidad de las acciones presentes.

El plan anual, como instrumento operativo, debe ser detallado, realista y sentido por quienes deben ejecutarlo. Esto implica, en cuanto a métodos de formulación, que el plan anual debe surgir desde la base de la pirámide de organización. En cambio, el Plan a largo plazo es menos detallado; no necesita ser realista en el grado y detalle de un plan anual, sino reflejar tendencias correctas.

VI.- FLEXIBILIDAD DE LA PROGRAMACION GLOBAL

El hecho de fijar una gran cantidad de metas no quiere decir que se pretende alcanzar esas metas cualquiera que sea el precio que haya que pagar por ellas. El planificador traza sus metas a priori, aunque no siempre podrán ser alcanzadas, y por eso construye mecanismos que proveen la flexibilidad necesaria.

Uno de esos mecanismos es la continua revisión del Plan y su ajuste

a los cambios que tengan lugar en el ámbito donde opera. El objetivo de la revisión es examinar los obstáculos que se van oponiendo a la realización del plan, para examinar su origen y buscar los medios de eliminarlos. Las metas no serán sacrificadas, hasta tanto no se tenga en claro que es imposible eliminar los obstáculos o se descubra que el costo de la eliminación es más alto que el valor del objetivo que se busca.

La planificación global no elimina el sistema de precios ni a ninguno de los otros mecanismos estabilizadores, por lo que el sistema continúa operando como economía no planificada.

Se puede afirmar que no es posible planificar sin la existencia de una maquinaria administrativa-eficiente.

VII.- APLICACION DE LA PROGRAMACION GLOBAL

La técnica de la programación global no es posible aplicarla en términos absolutos en cualquier país y bajo cualquier circunstancia. En primer lugar la técnica es un insaciable consumidor de estadísticas, y entre las características de los países subdesarrollados, se cuenta además del poco ingreso percápita, las ineficientes estadísticas; aunque se tiene más de lo que parece a primera vista. Además, se podría afirmar que algunos instrumentos estadísticos han sido creados para lidiar con el tipo de problemas que se dan en los países desarrollados, y no siempre es posible aplicarlos en países como el nuestro sin someterlos a un proceso de adaptación.

Podemos concluir este inciso, afirmando que las técnicas globales no pueden ser utilizadas sin cumplir ciertos requisitos previos, pero se condiciona esta conclusión afirmando que la ausencia de dichos requisitos no crea vallas tan insalvables como parece a primera vista, y que su eliminación debe formar parte de un buen programa aunque no sea global. Habría que agregar, por último, que las dificultades con que tropieza la aplicación de la técnica glo-

bal no son totalmente eliminadas con el uso de otras técnicas.

VIII ELABORACION DE UN PROGRAMA

Todo proceso de programación comprende tres etapas:

a) Diagnóstico

b) Programación y

c) Ejecución

El diagnóstico en términos de desarrollo de un país o región, determina cuáles son los principales factores que influyen en la magnitud del crecimiento y/o que obstaculizan la estabilidad económica. Esto implica medir la tasa de crecimiento que efectivamente está experimentando el país o región, y determina si es o nó la máxima compatible con la estabilidad.

Para poder lograr sus objetivos se precisa tener un conocimiento, lo más íntimo posible de las características estructurales de la economía y de la forma como funciona, pero además se debe conocer los recursos y la estructura social, política e institucional.

A su vez se precisa de un conjunto de generalizaciones, principios o leyes, que sirvan para interpretar o juzgar los hechos conocidos.

En la actualidad se carece de una teoría de desarrollo económico, en el sentido de un conjunto de "leyes" consecuentes y generalmente aceptadas como verdaderas, si bien no se desconoce del todo los factores que influyen en el desarrollo en distintas circunstancias.

Los aspectos teóricos del desarrollo que son conocidos demuestran que el ritmo de crecimiento está afectado por una serie de factores, algunos de los cuales son incontrolables. La existencia de esos factores incontrolables hacen necesario que la economía se adapte a los cambios que experimentan, y para hacer posible esa adaptación hay que tener una idea de cual puede ser su dirección y magnitud en el futuro previsible. El diagnóstico no es, pues, solo historia, es también pronóstico. 11/

11/ Jorge Ahumada. Ob.Cit. Pág. 48.

Pero hay otros elementos importantes de pronóstico en la programación, tales como el tiempo necesario para lograr la producción, así como la recuperación de las inversiones después de varios años. En la medida que esto sea inevitable, siempre que se decide una inversión es imprescindible hacer un pronóstico, asímismo, debe agregarse que cualquier medida de política económica ejerce efectos que son conocidos sólo después que la medida se pone en práctica y, a veces, mucho después.

La segunda etapa es la llamada programación, que en términos concisos, se trata, como se dijo antes, de fijar metas expresadas en lo posible en términos cuantitativos y de determinar los medios necesarios para alcanzarlas.

Las metas pueden referirse a producción de bienes y servicios; a la utilización de los bienes -consumo, inversión y exportación- o a la distribución de esos bienes entre los distintos miembros de la comunidad. Una decisión que se tome en cualquiera de esos campos envuelve una decisión en cada uno de los otros, dado que la producción, destino y distribución de los bienes están íntimamente ligadas entre sí. 12/

Además, podría decirse que algunas metas son principales y otras son derivadas, en el sentido de que fijadas las primeras, las otras quedan automáticamente determinadas gracias a que existe entre ellas ciertas relaciones tecnológicas o de definición.

Se dijo anteriormente que una de las condiciones que tiene que llenar la técnica de la programación para ser eficaz es la de permitir comprobar la compatibilidad de los fines o metas entre sí, pero también se afirmó que debían ser realistas, tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista político. La comprobación de la practicabilidad o realismo técnico de las metas se consigue de la siguiente manera.

Una vez fijados los objetivos de producción con todo el detalle nece-

---

12/ Jan Tinbergen. Ob. Cit. Pág. 31.

sario, se procede a calcular los requisitos de recursos productivos, cuantificadas las metas y fijados los medios; comprobados su compatibilidad y realismo, comienza la etapa de ejecución del plan, que consiste en la formulación, aprobación y ejecución de las medidas de política económica y en la puesta en marcha de la construcción de las obras que le corresponden al sector público. Esto último implica que la preparación de proyectos específicos de inversión forma parte de la programación propiamente tal.

En general, la etapa de ejecución del plan es parte de las tareas rutinarias de la vida económica diaria. En lo que al Gobierno se refiere, sin embargo, es necesario que cuente con mecanismos administrativos que le permitan: a) revisar continuamente el plan para adaptarlo a los cambios en las condiciones ambientales y b) comprobar que su ejecución está marchando conforme el itinerario. 13/

Por lo expuesto anteriormente, se deduce que programar no es precisamente hacer un documento que contenga metas y medios a cumplirse en un plazo determinado. La programación es un proceso.

Los requisitos de recursos productivos se deben comparar con las disponibilidades, para asegurarse que son suficientes para satisfacer todas las necesidades programadas. Puede ocurrir, sin embargo, que la economía cuente con todos los recursos necesarios para alcanzar las metas seleccionadas, pero que los propietarios de esos recursos no estén dispuestos a utilizarlos en la medida o forma requeridas. En ese caso las metas serían tecnológicamente realistas, pero irreales desde el punto de vista político social. Por cierto, ambas condiciones son indispensables y la segunda es, a la larga, más importante que la primera.

El realismo político-social de las metas, que se relaciona con la posibilidad de que la gente actúe de cierta manera, está íntimamente ligado a

---

13/ Martner, Gonzalo. Organización para el Planeamiento del Desarrollo Económico. México 1960.

la aceptación de los instrumentos de política económica de que se necesita hacer uso.

"Cuando se fijan metas cuantitativas que son técnicamente realistas es muy tentador olvidarse de su realismo o falta de realismo político-social. Este peligro se reduce si las metas y los medios se fijan de modo simultáneo. Lo que se hace en cambio es, en primer lugar, someter las metas a la restricción impuesta por la condición de estabilidad y, en segundo lugar, proceder por aproximaciones sucesivas a conseguir la compatibilidad de medios y afines" 14/

IX.- LOS SUBSIDIOS Y LA CONTABILIDAD NACIONAL

Puede observarse a través de la Historia Económica la intervención cada día más directa por parte del gobierno, así como los beneficios obtenidos de dicha intervención.

Entre el gran número de funciones que desempeñan los gobiernos en la actualidad, cabe hacer destacar los modernos métodos con que cuentan para poder analizar los diferentes efectos que traen consigo las diversas actividades en cada sector con el resto de los sectores de la economía. La disciplina encargada de estos registros es la Contabilidad Nacional, la cual es definida por el Profesor Manuel Balboa como "el registro sistemático de los hechos económicos que realizan las entidades de un país; en su acepción más restringida y práctica, es el conjunto de las diversas estadísticas del producto, del ingreso y de otros conceptos macro-económicos, presentadas en cuadros o cuentas, según las normas de registro que los integran en un sistema coherente". 15/

Siguiendo la clasificación de las Naciones Unidas, la Contabilidad Nacional comprende tres elementos fundamentales:

14/ Marterg Gonzalo. Ob. Cit. Pág. 50.
15/ Balboa Manuel-Contabilidad Social, Santiago, Chile, Pág. 1.

a) Las entidades o sujetos de la actividad económica (familias empresas, gobiernos, resto del mundo)

b) Las transacciones u operaciones que ellas realizan

c) Los objetos económicos de esas operaciones. 16/

La Contabilidad Nacional tiene íntima relación con la lógica, la estadística y la economía.

La Contabilidad Nacional en la práctica, únicamente se ha concebido y desarrollado en Estados Unidos y algunos países europeos. Ultimamente ha habido una intensa labor de los Organismos Internacionales para analizar en que proporción podría aplicarse en los países en proceso de desarrollo. Debido a que la información estadística es insuficiente en los países como el nuestro, se ha tenido que simplicar los esquemas de los países desarrollados, tomados como ejemplos, excluyéndose algunos conceptos, aunque no se ha establecido esquemas particulares.

Todas las adaptaciones que se tuvieron que llevar a cabo trajeron como consecuencia el empleo de métodos de estimación que no son los más adecuados para las economías subdesarrolladas.

Referente a la Contabilidad Nacional, los países subdesarrollados reunen las siguientes características:

1) Escasez de información estadística; 2) relativa importancia de las economías de subsistencia, las cuales son bastante difíciles de evaluar; 3) los problemas en la contabilidad a precios constantes se ven acentuados debido a cambios estructurales frecuentes; 4) fenómenos particulares de variación de productividad y de relación de precios, cuyo análisis ha requerido la introducción de nuevos conceptos; 5) la importancia espacial en la distribución del ingreso, y la presión impositiva para poder orientar la política fiscal adecuada para el desarrollo económico.

16/ Manual para la clasificación de las Transacciones del Gobierno según su carácter Económico y su función. O.N.U. Pág. 16.

A pesar de todas las dificultades para poder llevar a cabo la técnica de la Contabilidad Nacional en los países subdesarrollados, ha logrado avanzarse y estoy seguro de que a medida que el proceso de desarrollo económico vaya acentuándose, la técnica de la Contabilidad Nacional llegará a imponerse como instrumento necesario e indispensable para el análisis de los fenómenos económicos.

La Contabilidad Nacional lleva a cabo dos planes de análisis, uno atendiendo a una clasificación de tipo económico en que analiza los efectos a corto plazo de las transacciones del gobierno con el resto de la economía, y el otro en que analiza los gastos e ingresos atendiendo a su finalidad; en este último plan de clasificación se comprenden todas las transacciones que representan una compensación directa. Al combinar los dos planes anteriores tenemos como resultado una clasificación económico-funcional.

NATURALEZA DE LOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES 17/

Las Naciones Unidas clasifican los servicios gubernamentales en cuatro clases:

La primera, los destinados a mantener el orden interno implican poderes coercitivos, tienen por objeto la regulación de los aspectos económicos en beneficio general.

La segunda comprende a aquellos servicios necesariamente básicos para la vida de la población (alumbrado público, limpieza y saneamiento público, etc.) Este tipo de servicios guardan mucha similitud con los referentes al mantenimiento del orden externo y defensa nacional, ya que ambos tipos son comunales y para beneficio de todos. El financiamiento de estos servicios es por regla general a base de impuestos.

Un tercer grupo de servicios es el representado por los de enseñanza, seguridad social y otros de carácter social que se prestan para atender las

17/ Manual para la clasificación de las Transacciones del Gobierno según su Carácter Económico y su Función. Pág. 24.

exigencias de la colectividad.

El último grupo lo componen los servicios económicos directos tales como ferrocarriles, correos, teléfonos, etc., etc.

"El objeto de un sistema de clasificación económica es suministrar los datos necesarios para examinar los efectos económicos de las actividades gubernamentales". 18/

A fin de alcanzar la finalidad anteriormente mencionada, los requisitos indispensables del sistema de clasificación son los siguientes: un análisis de las transacciones de los órganos gubernamentales, según categorías económicas homogéneas, y la identificación de las distintas categorías de transacciones con los otros sectores de la economía directamente afectados por ellas.

DESCRIPCION DE LA CLASIFICACION SEGUN SU FUNCION

Los grupos principales financiados por órganos gubernamentales son los siguientes: servicios públicos o generales, servicios comunales, servicios sociales y servicios económicos. Claro está que cada uno de estos grupos pueden subdividirse en un sin fin de grupos.

Este tipo de clasificación es de gran utilidad, ya que proporciona una información general sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos destinados a un determinado servicio o grupo de servicios. Sin embargo, es necesario combinar los dos tipos de clasificación para obtener mejores y más claros resultados, ya que con una combinación así podemos darnos cuenta de los índices de gastos más satisfactorios que se pueden emplear para la evolución del programa o programas respecto a determinados servicios.

Las subvenciones o subsidios se vinculan con determinados productos o servicios, aún cuando su objeto pueda ser muy diferente. Pueden otorgarse

18/ Ob. Cit. Págs. 36 y 37. Manual.

para fomentar determinada industria, para sostener los ingresos de un sector de la economía, o para estabilizar el costo de la vida. Sin embargo, cualquier que sea su fin, en general no es posible distinguir a priori entre subvenciones a los precios de consumo y subvenciones para sostener los ingresos, puesto que en la mayoría de los casos estas transferencias afectan tanto a los precios como a los ingresos de los productores.

En las cuentas Nacionales las subvenciones o subsidios figuran bajo el rubro "servicios económicos" según las ramas de actividad económica afectadas, excepto cuando forman parte de una política general de estabilización de precios; en este caso figuran bajo el rubro "diversos e inasignables", junto con los intereses de la deuda pública y otros gastos.

El sector gubernamental se divide en los siguientes subsectores.

Empresas Comerciales

Organismos Auxiliares

Empresas Financieras y

Organismos del Gobierno Federal

Las empresas comerciales gubernamentales son las productoras de bienes y servicios para la venta general, compra-venta de mercancías y alquiler de bienes capitales fijos, y funcionan sobre bases comerciales pero están obligadas a entregar todo excedente en efectivo a la Tesorería del Gobierno general; para hacer frente a sus gastos en efectivo dependen de las partidas que se les asignen con cargo a los fondos del gobierno general.

Los organismos auxiliares son entes organizados separadamente con el objeto de suministrar bienes y servicios para uso de determinados organismos gubernamentales, sin prestar servicio directamente al público. Los gastos de estos organismos son financiados mediante asignaciones especiales con cargo a los fondos del gobierno federal o cobrando a los organismos gubernamentales por los bienes y servicios que le suministran, o bien combinando ambos sistemas.

Las empresas financieras gubernamentales están organizadas específicamente para fines vinculados a la compra-venta de créditos extranjeros. Este tipo de empresas llevan una contabilidad separada de sus actividades, similar a la que podían llevar cualquier empresa privada dedicada al mismo ramo de actividad, pero el efectivo que necesita para finalizar sus operaciones procede de las asignaciones efectuadas con cargo a los fondos gubernamentales.

Los organismos del Gobierno Federal pueden ser definidos como aquellos cuyos gastos se financian principalmente mediante asignaciones especiales, con cargo a los fondos del gobierno general o mediante contribuciones obligatorias específicas y aplicadas de conformidad por las normas legislativas.

Los establecimientos que son costeados en parte mediante subsidios gubernamentales y en parte mediante contribuciones voluntarias y otras fuentes de ingresos, pueden actuar en el campo de los servicios sociales y prestar servicios a la industria, similares a los servicios que prestan los organismos del Gobierno Federal.

SECTORES QUE SE DISTINGUEN EN EL PLAN DE CLASIFICACION SEGUN EL CARACTER ECONOMICO

A - Sectores del Gobierno

1. Gobierno Central

a) Empresas comerciales

b) Empresas financieras

c) Organismos auxiliares

d) Organismos del Gobierno General

2. Gobierno Local

B - Empresas Privadas y Empresas Públicas Independientes

1. Empresas Públicas Independientes

2. Sociedades de Capital Privado

3. Empresas privadas no constituidas en sociedades de capital

C - Unidades familiares e instituciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios a las mismas

D - Extranjero (no residente) 19/

TRANSFERENCIAS

Pagos directos de subvenciones.- Son los pagos en efectivo a productores nacionales, cuando no representan una compensación por bienes y servicios proporcionados, y que los beneficiarios consideran como ingresos en su contabilidad comercial. Las transferencias en especie a los productores sí incluyen también esta partida.

Las subvenciones pueden pagarse para impedir un alza en los precios o una reducción de los ingresos. Sin embargo, la concesión de un nuevo subsidio o la modificación en la cuantía de uno de los que existen influirá simultáneamente sobre los precios y los ingresos de los productores. Por lo tanto, resulta en general imposible subdividir las subvenciones o subsidios según estén destinados a mantener los precios o a defender los ingresos. Se exceptúan los subsidios relativos a los bienes importados que no se producen en cantidades apreciables dentro del país, y aquellos que se conceden a los productos de exportación que están sometidos a una gran importación en el mercado mundial. Estos dos tipos de subsidios pueden considerarse como auténticos subsidios para mantener precios y defender ingresos, respectivamente.

CLASIFICACION DE LAS TRANSFERENCIAS

La primera clasificación en el renglón de transferencias -que como es sabido comprende a los subsidios- es la siguiente:

a) Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares.

En esta partida se incluyen los pagos en efectivo y en especie a los particulares e instituciones privadas no lucrativas que sirven a los par

19/ Ob. Cit. Pág. 74. Manual.

ticulares. A su vez esta partida se subdivide en:

1. Transferencias con fines sociales (prestaciones en dinero)
2. Transferencias con fines sociales (prestaciones en especie)
3. Otras transferencias.

Dentro de la primera subdivisión podemos localizar subsidios como becas de estudio, clubs deportivos (no lucrativos) etc., etc.

En la subdivisión número 2 se contabilizan los subsidios otorgados en especie al exterior con fines de auxilio.

En otras transferencias se localizan subsidios tales como ayudas a inmigrantes, a sociedades científicas, etc., etc.

b) Transferencias a los gobiernos estatales para operaciones corrientes.

Como su título lo indica, los subsidios en esta partida son un traspaso del fondo del gobierno federal a los gobiernos locales. Quedan excluídas de estas partidas las transferencias que hacen los organismos del gobierno central y que llegan a los beneficiarios a través de organismos del gobierno local. Subdivídense esta partida en transferencias para fines concretos y transferencias generales.

c) Transferencias a la cuenta de capital de los sectores Nacionales.

"Los pagos sin contrapartida que los beneficiarios considerarían como ingresados en sus cuentas de capital. De ordinario, el carácter de capital de estos pagos se desprende claramente de las obligaciones impuestas a los beneficiarios como condición para recibirlos". 20/

En esta partida se comprenden las transferencias destinadas a financiar viviendas, por ejemplo, así como las adquisiciones de maquinaria y equipo, aumento en reservas y obras de infraestructura, financiamiento de

---

20/ Pedro Vuskovic. Conferencia. México Agosto 1961.

actividades crediticias de empresas financieras, ya sean públicas o privadas, subsidios con fines de reducción de precios de bienes de capital.

Como podrá observarse, todos los subsidios comprendidos en esta partida son los que en nuestro Presupuesto son llamados de inversión, subdivididos en otros renglones con fines específicos. Naturalmente el criterio de las Naciones Unidas es seguido con fines de aplicación para la Contabilidad Nacional.

Esta partida la subdividen en las Naciones Unidas como sigue:

1) Gobierno Local
2) Empresas Públicas Independientes
3) Sociedades de Capital Privado
4) Empresas Privadas no constituídas en sociedad de capital
5) Unidades familiares.

d) Transferencias al exterior.

Son los pagos sin contrapartida a gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales y otros no residentes. Pueden ser subsidios tanto de consumo como de inversión.

Como se verá en el Capítulo III, la clasificación que sigue nuestro Presupuesto de Egresos, dista mucho con la establecida por las Naciones Unidas, ya que esta Organización analiza cada uno de los renglones desde un punto de vista económico-funcional, atendiendo a los efectos derivados en cada una de las transacciones.

CAPITULO III

CONCESION DE SUBSIDIOS REALES

El presente capítulo tiene como objeto principal dar a conocer el monto total de los subsidios reales concedidos por la Federación durante los últimos años. Se hizo un desglose de los subsidios reales concedidos, siguiendo los criterios que se consideraron más importantes para el desarrollo del presente trabajo.

Puede observarse a través de los cuadros siguientes que el análisis de las cifras parte del año fiscal 1961, la razón principal, es que a partir de ese año se empezó a trabajar de una manera conjunta -en el aspecto de subsidios reales- entre las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional. A su vez he tomado como fuente para los diversos cuadros estadísticos las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, con el fin de poner en claro la diversidad de cifras que existe entre estas Dependencias y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la encargada de notificar la concesión del subsidio real. Claro está, al final del presente capítulo incluyó las cifras de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la gráfica que nos muestra la información que no fue captada por las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

II.- EL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DE LA FEDERACION. CARACTERISTICAS. PARTIDAS PRESUPUESTALES AFECTADAS POR SUBSIDIOS REALES

En el capítulo I vimos la importancia de la Planificación y la inmediata necesidad de aplicación en nuestro país; en la actualidad uno de los medios con que cuenta el economista o el estudioso en aspectos similares a esta ciencia, es el presupuesto; instrumento de vital importancia, ya que el Estado, como la empresa mayor, no puede andar a ciegas, sino seguir un camino señalado con anterioridad.

El presupuesto de egresos se define como "el conjunto ordenado de autorizaciones expedidas por la Cámara de Diputados a iniciativa del Eje-

cutivo, para expensar en numerario las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el período de un año, a partir del primero de enero". 37/

El presupuesto de egresos está fundamentado por las siguientes reglas:

a) Universalidad; b) Unidad; c) Especialidad; y d) Anualidad.

a) La universalidad del presupuesto consiste en que todos los gastos públicos deben considerarse englobados en él.

b) La unidad implica que haya un sólo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en su cumplimiento.

c) La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado. La finalidad de esta regla es no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.

d) La anualidad es una regla que preside la formulación del presupuesto, la de que la autorización que ella implica sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea indispensable satisfacer.

La estructura del presupuesto general de egresos de la Federación, tiende a llenar varias necesidades entre las cuales podemos citar las siguientes: de orden contable, a efecto de establecer un sistema de control

---

37/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación. México 1960. Pág. 2.

previo y administrativo de los gastos públicos, así como satisfacer las necesidades de la contabilidad de la Hacienda Pública Federal; de orden económico, a fin de conocer el efecto del gasto público en las actividades económicas del país; por objeto del gasto, con el fin de obtener costos globales, de la demanda total del Gobierno Federal en la prestación de servicios públicos tradicionales; de orden funcional, cuyo objeto es informativo por actividades del Estado y para planeación funcional económica y orden jurídico. 38/

Desde el punto de vista económico, el presupuesto general de egresos de la Federación se clasifica en los capítulos siguientes: servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento de conservación, obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelaciones de pasivo. 39/

Las transferencias quedan definidas dentro del presupuesto como sigue: "son las asignaciones que el Gobierno Federal transfiere a través de ayudas o subsidios a otros sectores públicos o privados, no con el objeto de adquirir directamente bienes o servicios, sino que realiza tal tipo de gastos desde el punto de vista social, tratando de mejorar niveles de vida de determinados grupos de población o de fomentar actividades de índole cultural o económica". 40/

El capítulo de transferencias queda dividido en: subvenciones y subsidios al consumo, subvenciones y subsidios para inversión, ayudas culturales y sociales, pagos de seguridad y otras transferencias.

Para el objeto del presente trabajo únicamente nos interesan los dos primeros anteriormente mencionados.

38/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob. Cit. Pág. 3. México 1960.
39/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob. Cit. Pág. 4. México 1960.
40/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob. Cit. Pág. 7. México 1960.

Subvenciones y subsidios al consumo. En este renglón quedan agrupadas las asignaciones destinadas al sostenimiento, ayuda o fomento de actividades de interés general que desarrollen entidades de los sectores público o privado. Están agrupados presupuestalmente bajo la partida 4100.

A su vez este concepto comprende las siguientes partidas:

"4101 SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS.- Asignaciones que se destinan a conceder ayudas para la atención de los servicios tradicionales de los Gobiernos de los Estados y Territorios, cuando con sus propios recursos no puedan cubrirlos. Para su otorgamiento, se requiere acuerdo del - - C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida solamente podrá figurar dentro del Ramo de "Erogaciones Adicionales".

4102 SUBSIDIOS AL COMERCIO Y A LA INDUSTRIA.- Asignaciones destinadas para el sostenimiento, fomento o ayuda a los importadores y exportadores, así como al comercio e industrias organizadas. Para su otorgamiento se requiere acuerdo previo del C. Presidente de la República salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida podrá solamente figurar dentro del Ramo de "Erogaciones Adicionales".

4103 SUBSIDIOS A LOS PRECIOS.- Asignaciones destinadas para el sostenimiento, fomento, ayuda a organismos dedicados a la adquisición y distribución de artículos de primera necesidad. Para su otorgamiento se requiere acuerdo del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida solamente podrá figurar dentro del Ramo "Erogaciones Adicionales".

4104 SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- Asignaciones destinadas al sostenimiento, fomento o ayuda para trabajos o servicios de

interés general que desarrollan organismos descentralizados. Para su otorgamiento, se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general.

4105.- SUBSIDIOS DIVERSOS.- Asignaciones destinadas para el sostenimiento, fomento o ayuda de trabajos o servicios de interés general, no previstos en las partidas precedentes de este concepto, así como tampoco en las correspondientes al concepto de "subvenciones y subsidios para Inversión". Para su otorgamiento se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general". 41/

En las subvenciones y subsidios para la inversión se agrupan las asignaciones destinadas a la ayuda o fomento de trabajos, obras o construcciones que lleven a cabo entidades de los sectores público o privado.

A su vez, comprende las siguientes partidas:

"4201.- SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS PARA OBRAS.- Asignaciones destinadas al otorgamiento de ayudas para la ejecución de obras públicas que realicen los Gobiernos de los Estados y Territorios. Para ser concedidos se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general.

4202 SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PARA OBRAS.- Asignaciones destinadas al otorgamiento de ayudas para la ejecución de obras públicas que realicen organismos descentralizados. Para ser concedidos se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general.

41/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob.Cit. Pág. 8. México 1960.

4203 SUBSIDIOS A SOCIEDADES COOPERATIVAS, EMPRESAS COMERCIALES O INDUSTRIALES.- Asignaciones destinadas a fomentar el desarrollo de sociedades cooperativas y empresas comerciales o industriales, cuyo funcionamiento se considere de interés general. Para su otorgamiento se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general.

4204 SUBSIDIOS PARA CONSTRUCCIONES CON FINES CULTURALES O SOCIALES.- Asignaciones destinadas para el otorgamiento de ayudas para la ejecución de obras de construcciones para fines culturales o sociales. Para ser concedidos se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general". 42/

42/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ob.Cit. Pág. 9. México 1960.

III.- SUBSIDIOS REALES CONCEDIDOS

AÑO FISCAL 1961

Como se puede apreciar en el cuadro núm. 1, el Presupuesto de Egresos de la Federación consignó para 1961, un total de 1523 millones de pesos por concepto de subsidios, asignados a los distintos Ramos que integran el propio Presupuesto. Por otra parte, en el curso del año en estudio recibió la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Secretaría de la Presidencia - 2,284 avisos de concesión de subsidios con un importe total de 2,588 millones de pesos, por lo que entre los subsidios presupuestados y los concedidos se observa un exceso de 1,065 millones de pesos, lo que equivale a un 70% más de lo que se presupuestó para dicho ejercicio fiscal.

Observando las cifras acumuladas, se observan fuertes sobregiros, de los que destacan: el Ramo XXIII Erogaciones Adicionales, con un excedente de más de 540 millones de pesos, o sea un exceso de 99.5%; el Ramo XII Salubridad y Asistencia, sobregirado en 292 millones de pesos, o sea que se concedieron subsidios por 131.4% sobre lo presupuestado; y el Ramo XVIII Patrimonio Nacional, sobregirado en 244 millones de pesos, esto es, que se concedió 506.7% más, en relación con lo presupuestado.

En cuanto al destino de los subsidios, tanto al consumo como a la inversión, (Cuadro No. 2), se observa que de un total de 2,588 millones de pesos, se destinaron al consumo 1,935 millones, o sea el 75%. A la inversión se canalizaron 653 millones de pesos, o sea el 25% restante.

Los Ramos que ejercieron mayores cantidades por concepto de subsidios al consumo, fueron, en primer lugar, el Ramo XXIII Erogaciones Adicionales, con más de 1,015 millones de pesos; el Ramo XII Salubridad y Asistencia, 497 millones, y el Ramo XI Educación Pública, 281 millones de pesos.

Referente a los subsidios de inversión, el Ramo XVIII Patrimonio Nacional, ejerció 255 millones de pesos; el Ramo XVI Recursos Hidráulicos, 136 millones de pesos, y el Ramo XV Obras Públicas, 133 millones de pesos.

Cabe hacer notar que en uno de los siguientes cuadros las cantidades destinadas al consumo y a la inversión no coinciden con los de este cuadro; la razón principal de esta discrepancia es debido, a que en uno se hizo tomando como base las partidas presupuestales, y en el otro, el objeto del subsidio, que a mi modo de ver es la forma en que debe considerarse el destino del subsidio, pues la clasificación por partida presupuestal es clásica, tradicional y confusa en la mayoría de los casos.

Es de interés analizar detalladamente el Ramo XVIII, Patrimonio Nacional, tanto por el monto total, como por el destino que se dió al mismo. Los 292 millones de pesos concedidos a este Ramo, se distribuyeron entre los diferentes organismos señalados en el cuadro núm. 3. Sobresalen los subsidios concedidos a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, las que absorbieron en 87.4% del total (aproximadamente 254 millones de pesos). Cabe aclarar que todas las erogaciones por concepto de subsidios reales a las Juntas Federales fueron destinadas a la inversión para las diferentes obras que lleven a cabo en su plan.

Destacan dentro de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, la de Acapulco, Gro. que absorbió 163.1 millones de pesos, o sea el 64% del total a las Juntas; la Junta localizada en Nuevo Laredo, Tamps. a la que se le concedieron 16.2 millones de pesos, o sea el 6.4% del total, y la Junta dd Mejoras en Veracruz, Ver., a la que se le otorgaron 15.8 millones de pesos, que representan el 6.2% del total. La Junta de Mejoras en Cd. Juárez, Chih. ejerció 10.9 millones de pesos, ó sea el 4.2%. Al resto de las Juntas de Mejoras se les concedieron subsidios por menor cuantía, lo que hace innecesario enumerarlas.

Dentro del Ramo XVIII destaca también lo concedido a la Comisión Nacional de Energía Nuclear, ya que ascendió a 20 millones de pesos, o sea el 6.7% del total. Al Consejo de Recursos Naturales no Renovables, correspondie-

ron 12.2 millones de pesos, que representan el 4.2%. A la Comisión Nacional de Fomento Minero se le asignaron 4.5 millones de pesos, o sea el 1.6% del total concedido al Ramo. El resto se otorgó a la Cooperativa Transportes del Nazas y a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Referente al cuadro que agrupa a los beneficiarios de subsidios reales por Actividades, (Cuadro núm. 4) podríamos hacer los siguientes comentarios.

Del total de subsidios concedidos en el año 1961 y que asciende a 2,588 millones de pesos, las Actividades Económicas se subvencionaron con 1,606 millones de pesos, lo que equivale al 62.1%. Dentro de este grupo de Actividades Económicas, sobresale el Ramo de Comunicaciones y Transportes, el que absorbió 758 millones de pesos, que representan el 29.3% del total de subsidios concedidos. Le siguen en importancia los subsidios destinados al Desarrollo Regional y Local que ascendieron a más de 390 millones de pesos, o sea el 15.1% del total. A las actividades clasificadas como Reguladoras, se les transfirieron 300 millones de pesos, que representan el 11.7%. Dentro de este grupo cabe hacer notar que únicamente lo compone la CONASUPO, y precisamente por el objeto con que se le confiere el subsidio queda enmarcado dentro de este grupo de actividad.

Las actividades de Crédito, Investigación y Fomento, y Agricultura y Ganadería, absorbieron el 3.7%, 1.2% y el 0.4%, del total de subsidios concedidos.

Por otra parte, las Actividades Económicas se subsidiaron, vía consumo, con 1082 millones de pesos, o sea el 67.4% del total asignado a estas actividades, y para inversiones, 524 millones de pesos, o sea el 32.6%.

Para Actividades Sociales se destinaron 922 millones de pesos, que representan el 35.6% del total de los subsidios concedidos en el año fiscal de 1961. Dentro de este grupo, sobresalieron las Actividades Asistenciales, a las que concedió la Federación más de 536 millones de pesos, y las Cultura

les y Educativas cuyas asignaciones sumaron 340.5 millones de pesos.

A este grupo de Actividades Sociales, se concedieron subsidios destinados al consumo con un valor de 804.8 millones de pesos, o sea el 87.3% del total que corresponde a estas Actividades, y a la inversión 117.1 millones, que representan, el 12.7%.

Para Actividades de Administración Pública, la Federación concedió 50.9 millones de pesos, las cuales fueron distribuidas entre diversos Gobiernos Estatales, Territoriales y Municipales. Del total concedido por este concepto, se destinaron al consumo 38.7 millones de pesos y a la inversión 12.2 millones o sea el 76.0% y el 24.0% respectivamente.

CUADRO Nº 1

UBSIDIOS REALES PRESUPUESTADOS Y CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1961

RESUMEN COMPARATIVO

(Miles de Pesos)

Ramos	PRESUPUESTADOS (1)	CONCEDIDOS (2)	AUMENTOS O (DISMINUCIONES)
TOTALES	1 523 176	2 588 045	1 064 869
egislativo	2 817	-	(2 817)
udicial	385	-	(385)
obernación	4 765	6 351	1 586
elaciones Exteriores	191	2 315	2 124
acienda y Crédito Público	8 540	8 165	(375)
efensa Nacional	956	963	7
gricultura y Ganadería	14 920	14 075	(845)
omunicaciones y Transportes	61 367	62 686	1 319
ndustria y Comercio	1 752	3 696	1 944
ducación Pública	348 579	326 701	(21 878)
alubridad y Asistencia	222 279	514 286	292 007
arina	850	823	(27)
abajo	931	871	(60)
grario	265	275	10
ecursos Hidráulicos	138 525	135 996	(2 529)
atrimonio Nacional	48 073	291 678	243 605
oras Públicas	125 540	133 820	10 280
urismo	-	900	900
ogaciones Adicionales	542 441	1 082 444	540 003

resupuesto General de Egresos de la Federación,
ecretaría de Hacienda y Crédito Público.
ficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los
rganismos y Empresas del Estado.

CUADRO Nº 2

SUBSIDIOS REALES CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1961

RESUMEN POR RAMOS ADMINISTRATIVOS

(Miles de pesos)

Ramos	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
TOTAL	2 588 045	1 934 657	653 388
IV. Gobernación	6 351	6 351	-
V. Relaciones Exteriores	2 315	2 315	-
VI. Hacienda y Crédito Público	8 165	8 165	-
VII. Defensa Nacional	963	963	-
VIII. Agricultura y Ganadería	14 075	14 075	-
IX. Comunicaciones y Transportes	62 686	62 686	-
X. Industria y Comercio	3 696	3 696	-
XI. Educación Pública	326 701	281 181	45 520
XII. Salubridad y Asistencia	514 286	497 216	17 070
XIII. Marina	823	823	-
XIV. Trabajo	871	871	-
XV. Departamento Agrario	275	275	-
XVI. Recursos Hidráulicos	135 996	273	135 723
XVIII. Patrimonio Nacional	291 678	36 608	255 070
XX. Obras Públicas	135 820	2 575	133 245
XXI. Turismo	900	900	-
XXIII. Erogaciones Adicionales	1 082 444	1 015 684	66 760

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

CUADRO Nº 3

SUBSIDIOS REALES CONCEDIDOS A TRAVES DE LA SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

(Miles de pesos)

Organismos	IMPORTE (pesos)
TOTAL	292 679
Consejo de Recursos Naturales no Renovables	12 206
Comisión Nacional de Fomento Minero	4 569
Comisión Nacional de Energía Nuclear	19 584
Junta Federal de Mejoras Materiales	254 985
Cooperativa Transportes del Nazas	1 171
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	164

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

CUADRO Nº 4

SUBSIDIOS REALES CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1961

RESUMEN POR ACTIVIDADES

(Miles de pesos)

Actividades	TOTAL	%	CONSUMO	%	INVERSION	%
TOTAL	2 588 045	100.0	1 934 657	100.0	653 388	100.0
ACTIVIDADES ECONOMICAS	1 606 255	62.1	1 082 232	55.9	524 023	80.2
a) Comunicaciones y Transportes	757 591	29.3	624 262	32.3	133 329	20.4
b) Desarrollo Regional y Local	390 706	15.1	12	-	390 694	59.8
c) Investigación y Fomento	32 529	1.2	32 529	1.7	-	-
d) Agricultura y Ganadería	10 640	0.4	10 640	0.5	-	-
e) Crédito	96 980	3.7	96 980	5.0	-	-
f) Reguladoras	300 000	11.7	300 000	15.5	-	-
g) Otras	17 809	0.7	17 809	0.9	-	-
ACTIVIDADES SOCIALES	921 909	35.6	804 803	41.6	117 106	17.9
a) Culturales y Educativas	340 532	13.1	294 998	15.2	45 534	7.0
b) Asistenciales	536 811	20.8	506 513	26.2	30 298	4.6
c) Construcción y Fomento de Casas Habitación	41 274	1.6	-	-	41 274	6.3
d) Otras	3 292	0.1	3 292	0.2	-	-
ADMINISTRACION PUBLICA	50 949	2.0	38 690	2.0	12 259	1.9
a) Gobiernos Estatales y Municipales	50 949	2.0	38 690	2.0	12 259	1.9
OTRAS ACTIVIDADES	8 932	0.3	8 932	0.5	-	-
a) Diversas	8 932	0.3	8 932	0.5	-	-

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

CUADRO Nº 5

SUBSIDIOS CONCEDIDOS EN 1961 A ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
CLASIFICACION ECONOMICA
(Miles de Pesos)

	TOTAL	%	CONSUMO	%	INVERSION	%
TOTAL	1 619 813	100.0	860 967	100.0	758 846	100.0
I PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	1 015 322	62.7	775 055	90.0	240 267	31.7
1) INDUSTRIA EXTRACTIVA	8 787	0.5	2 787	0.3	6 000	0.8
a) Cía. Real del Monte y Pachuca	6 000	0.3	-	-	6 000	0.8
b) Cía, Minera de Peñoles	2 687	0.2	2 687	0.3	-	-
c) Cía. Minera de Zacatecas	100	-	100	-	-	-
2) INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	972	0.1	335	0.1	637	0.1
a) Const. Nal. de Carros de Ferrocarril	637	0.1	-	-	637	0.1
b) Beneficios Mexicanos del Café	163	-	163	0.1	-	-
c) Soc. Coop. de Vestuario y Equipo	147	-	147	-	-	-
d) Soc. Coop. de Ejid. Obs.yEmpl.delIng.E.Z.	24	-	24	-	-	-
e) Talleres Gráficos de la Nación	1	-	1	-	-	-
3) COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	614 138	37.9	385 189	44.7	228 949	30.2
A) Ferrocarriles Nacionales de México	459 909	28.3	292 909	34.0	167 000	22.0
b) Ferrocarril del Pacífico	105 449	6.5	54 259	6.3	51 190	6.7
c) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	28 983	1.8	18 424	2.1	10 559	1.5
d) Ferrocarriles Unidos de Yucatán	9 099	0.7	9 099	1.1	-	-
e) Ferrocarril Coahuila-Zacatecas	5 979	0.4	5 863	0.6	116	-
f) Aeronaves de México	2 300	0.1	2 300	0.3	-	-
g) Cía. Mexicana de Aviación	2 028	0.1	2 028	0.3	-	-
h) Aerolíneas Mexicanas	111	-	111	-	-	-
i) Guest Aerovías México	109	-	109	-	-	-
j) Cooperativa Transportes del Nazas	171	-	87	-	84	-
4) COMERCIALES	300 000	18.6	300 000	34.8	-	-
a) Cía. Nacional de Subsistencias Populares	300 000	18.6	300 000	34.8	-	-
5) INSTITUCIONES DE CREDITO	91 425	5.6	86 744	10.1	4 681	0.6
a) Banco de Crédito Ejidal	50 000	3.0	50 000	5.8	-	-
b) Banco de Crédito A grícola	28 316	1.7	28 316	3.4	-	-
c) Banco Nal.Hip.Urb.y de Obras Públicas	9 107	0.7	4 426	0.5	4 681	0.6
d) Banco Nacional de Comercio Exterior	1 258	0.1	1 258	0.1	-	-
e) Banco del Pequeño Comercio	323	-	323	-	-	-
f) Bco. Nal. del Ejército y la Armada	2 421	0.1	2 421	0.3	-	-

	TOTAL	%	CONSUMO	%	INVERSION	%
II DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	514 538	31.7	2 959	0.3	511 579	67.4
a) Juntas Federales de Mejoras Materiales	254 985	15.7	-	-	254 985	33.6
b) Juntas Locales de Caminos	132 495	8.2	-	-	132 495	17.5
c) Comisión del Grijalba	42 845	2.6	-	-	42 845	5.7
d) Comisión del Papaloapan	28 859	1.8	-	-	28 859	3.8
e) Comisión del Rio Fuerte	23 114	1.4	-	-	23 114	3.0
f) Comisión del Rio Balsas	20 000	1.2	-	-	20 000	2.6
g) Comisión Lerma-Chapala-Santiago	4 422	0.3	-	-	4 422	0.6
h) Junta Local de Irrigación en Zacatecas	4 859	0.3	-	-	4 859	0.6
i) Puertos Libres Mexicanos	2 959	0.2	2 959	0.3	-	-
III INVESTIGACION Y FOMENTO	88 063	5.4	81 063	9.5	7 000	0.9
a) Com. Nal.de Libros de Texto Gratuitos	34 897	2.1	34 897	4.1	-	-
b) Comisión Nacional de Energía Nuclear	20 074	1.3	20 074	2.4	-	-
c) Consejo de Recursos Nat. No Renovables	12 205	0.7	12 205	1.4	-	-
d) Com. Hid. de la Cuenca del Valle de Méx.	5 000	0.3	-	-	5 000	0.7
e) Com. Nacional de Fomento Minero	4 569	0.3	4 569	0.5	-	-
f) Comisión Nacional del Maíz	4 000	0.2	4 000	0.5	-	-
g) Centro de Adiestramiento de Operadores	900	0.1	900	0.1	-	-
h) Instituto Mexicano del Café	4 168	0.3	4 168	0.5	-	-
i) Laboratorios Nacionales de Fomento Indust.	150	-	150	-	-	-
j) Com. de Estudios de la Cuenca del Rio Pánuco	2 000	0.1	-	-	2 000	0.2
k) Instituto de Recursos Naturales Renovables	100	-	100	-	-	-
IV OTROS	1 890	0.2	1 890	0.2	-	-
a) Comisión Nacional de Valores	869	0.1	869	0.1	-	-
b) Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	858	0.1	858	0.1	-	-
c) Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	163	-	163	-	-	-

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.

NOTA: La clasificación de los subsidios por su destino al consumo e inversión, se hizo tomando como base el "objeto del subsidio" expresado en los avisos de concesión

AÑO FISCAL 1962

Tal y como en el año anterior, existe un sobregiro entre las cantidades presupuestadas por concepto de subsidios reales y lo concedido, pues de 1,709 millones de pesos que se presupuestaron, se concedieron según informe de la Secretaría de la Presidencia 1,840 millones, lo que representa un excedente de 131 millones de pesos. Los Ramos que presentan mayores sobregiros son: Recursos Hidráulicos, 250 millones de pesos; Comunicaciones y Transportes, 81 millones de pesos; Patrimonio Nacional, 63 millones de pesos y; Obras Públicas, 43 millones de pesos. Los Ramos anteriormente mencionados tuvieron esos excedentes, debido, principalmente, a las grandes obras realizadas tales como de irrigación, construcción y mantenimiento de carreteras, adquisición de equipo, etc. (Cuadro No. 6)

Del total de 1,840 millones de pesos concedidos en subsidios, se destinaron al consumo -tal y como puede comprobarse en el cuadro núm. 7, 1,086 millones, y a la inversión 754 millones. Los Ramos que presentan mayores magnitudes de subsidios para el consumo son: Educación Pública, 390 millones de pesos; Salubridad y Asistencia, 260 millones de pesos; y, Erogaciones Adicionales, 205 millones de pesos. En lo que respecta a los subsidios canalizados a la inversión, sobresale el Ramo de Recursos Hidráulicos que destinó a este renglón, 346 millones de pesos; de los cuales, 246 millones corresponden a la Comisión del Río Grijalva; Obras Públicas invirtió 154 millones de pesos; Educación Pública 121 millones y Patrimonio Nacional, cuyos subsidios, destinados a la inversión, sumaron 94 millones de pesos.

En lo referente a las actividades subsidiadas (Cuadro núm. 8), se muestra que del total de los subsidios, se destinaron hacia actividades económicas el 53.5%, en tanto que a las actividades sociales se canalizaron el 45.1%, habiéndose dedicado a la administración pública y a otras actividades el 1.2% y el 0.2% respectivamente.

Dentro del grupo de actividades económicas, sobresale la de comunicaciones y transportes, que absorbe más del 26% del total de los subsidios; le siguen las de desarrollo regional y local, a las que se destinó el 24% del total de los subsidios; la Investigación y el Fomento absorbió únicamente el 2.2% del total de los subsidios reales concedidos. Respecto a las actividades sociales, a las culturales y educativas se canalizó más del 28% del total de los subsidios y a las asistenciales el 15.3%. Se observa, que de los 984 millones de pesos que se canalizaron hacia las actividades económicas, el 39.5% se destinó al consumo, en tanto que a la inversión se canalizó el 60.5%.

En lo que respecta a las actividades sociales, el 81% se destinó al consumo y sólo el 19% a la inversión. Los subsidios concedidos para administración pública y otras actividades se destinaron en un 100% al consumo.

Las actividades económicas que realizaron mayores inversiones son, en primer lugar, las de desarrollo regional y local que destinaron el 99.3% a inversiones, y sólo el 0.7% al consumo. Las actividades crediticias dedicaron a la inversión el 40.2%, y las actividades relativas a comunicaciones y transportes, destinaron a inversiones el 32%.

Por otra parte, en 1962 los subsidios destinados a inversiones aumentaron en más de 100 millones de pesos en relación con 1961, reflejándose los mayores incrementos en las diversas actividades económicas.

En el cuadro que incluye los subsidios concedidos a Organismos y Empresas del Estado; dicho cuadro se elaboró de acuerdo a la clasificación hecha por el Departamento de Asuntos Legales y Registro, de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional; que agrupó a los Organismos Descentralizados y a las Empresas de Participación Estatal, conforme a una naturaleza jurídica y clasificación económica.

El total de los subsidios concedidos a Organismos y Empresas del Estado, ascendió a 1,550 millones de pesos, y representan el 84.3% del total de los subsidios concedidos por la Federación, que ascendió a 1,840 millones de pesos.

Del primer total indicado, se destinaron al consumo 592 millones de pesos y a la inversión 958 millones de pesos. Siguiendo la clasificación indicada, observamos que a los organismos considerados dentro del grupo desarrollo regional y local, la Federación les concedió 575 millones de pesos, de los cuales dedicaron a la inversión 572 millones. A los organismos que incluye el grupo de fomento cultural e investigación científica, se les concedieron subsidios por un total de 522 millones de pesos, de los cuales destinaron al consumo 326 millones de pesos y a la inversión 196 millones.

Por otra parte, según el cuadro de referencia, la Federación concedió a Organismos y Empresas del Estado dedicados a la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, 278 millones de pesos, de los cuales destinaron al consumo 110 millones, y a la inversión 168 millones de pesos. De este grupo, sobresalen los organismos dedicados a las comunicaciones y transportes, con 271 millones de pesos y cuyo destino fue de 104 millones de pesos para el consumo y de 168 millones de pesos para inversión.

Los organismos incluídos dentro del grupo de asistencia social, aparecen con un total de 173 millones de pesos, de los cuales destinaron al consumo 150 millones de pesos y a inversiones 23 millones de pesos.

También debe hacerse notar que en el año fiscal de 1962, la Secretaría de la Presidencia, y del Patrimonio Nacional no recibieron la información relativa a la concesión del subsidio que disfruta la CONASUPO, razón por la que se omitió el renglón de actividades reguladoras.

Además, debe señalarse la disminución en el registro de 750 millones de pesos, en relación al año anterior; la razón principal de la falta de captación es debido a la ausencia de un plan integral para ejercer el control.

CUADRO Nº 6

SUBSIDIOS PRESUPUESTADOS Y CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1962

RESUMEN COMPARATIVO

(Miles de Pesos)

R A M O S		PRESUPUESTADOS (1)	CONCEDIDOS (2)	AUMENTOS O (DISMINUCIONES)
	TOTALES	1 708 588	1 839 569	130 981
I.	Legislativo	2 950	-	(2 950)
III.	Judicial	75	-	(75)
IV.	Gobernación	4 810	380	(4 430)
V.	Relaciones Exteriores	3 883	2 281	(1 602)
VI.	Hacienda y C. P.	11 946	5 810	(6 136)
VII.	Defensa Nacional	956	609	(347)
VIII.	Agricultura y Ganadería	13 595	12 216	(379)
IX.	Comunicaciones y Transp.	74 767	156 028	81 261
X.	Industria y Comercio	3 338	5 044	1 706
XI.	Educación Pública	512 485	510 607	(1 878)
XII.	Salubridad y Asistencia	233 319	274 797	41 478
XIII.	Marina	2 336	887	(1 449)
XIV.	Trabajo	787	720	(67)
XV.	Agrario	200	200	-
XVI.	Recursos Hidraulicos	95 678	345 616	249 938
XVIII.	Patrimonio Nacional	66 729	129 667	62 938
XX.	Obras Públicas	115 040	157 944	42 904
XXI.	Turismo	-	7 500	7 500
XXIII.	Erogaciones Adicionales	565 694	229 263	(336 431)

FUENTES:

(1) Presupuesto de Egresos de la Federación.
(2) Avisos de Concesión de la Secretaría de la Presidencia.
Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 7

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1962

RESUMEN POR RAMOS ADMINISTRATIVOS

(Miles de Pesos)

	R A M O S	NUMERO DE AVISOS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
	TOTAL	1 595	1 839 569	1 085 864	753 705
IV.	GOBERNACION	2	380	380	-
V.	RELACIONES EXTERIORES	9	2 281	2 281	-
VI.	HACIENDA	60	5 810	5 810	-
VII.	DEFENSA NACIONAL	11	609	609	-
VIII.	AGRICULTURA Y GANADERIA	27	12 216	12 216	-
IX.	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	37	156 028	156 028	-
X.	INDUSTRIA Y COMERCIO	13	5 044	5 044	-
XI.	EDUCACION PUBLICA	404	510 607	389 732	120 875
XII.	SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	402	274 797	259 797	15 000
XIII.	MARINA	9	887	887	-
XIV.	TRABAJO	1	720	720	-
XV.	DEPARTAMENTO AGRARIO	1	200	200	-
XVI.	RECURSOS HIDRAULICOS	42	345 616	45	345 571
XVIII.	PATRIMONIO NACIONAL	418	129 667	35 974	93 693
XX.	OBRAS PUBLICAS	110	157 944	3 994	153 950
XXI.	TURISMO	1	7 500	7 500	-
XXIII.	EROGACIONES A DICIONALES	48	229 263	204 647	24 616

FUENTE; Secretaría de la Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 8

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1962

RESUMEN POR ACTIVIDADES

(Miles de Pesos)

	ACTIVIDADES	TOTAL	%	CONSUMO	%	INVERSION	%
	TOTAL	1 839 569	100.0	1 085 864	100.0	753 705	100.0
I.	ACTIVIDADES ECONOMICAS	984 288	53.51	389 073	35.83	595 215	78.97
	a) Comunicaciones y Transportes	481 727	26.19	327 777	30.19	153 950	20.42
	b) Desarrollo Reg. y Local	442 178	24.04	2 939	0.27	439 239	58.29
	c) Investigación y Fomento	40 221	2.18	40 221	3.70	-	-
	d) Crédito	4 981	0.27	2 955	0.27	2 026	0.26
	e) Otras	15 181	0.83	15 181	1.40	-	-
II.	ACTIVIDADES SOCIALES	830 115	45.13	671 625	61.85	158 490	21.03
	a) Culturales y Educativas	523 278	28.46	402 403	37.06	120 875	16.04
	b) Asistenciales	281 941	15.35	266 941	24.58	15 000	1.99
	c) Construcción y Fomento de Casas Habitación	22 615	1.22	-	-	22 615	3.00
	d) Otras	2 281	0.12	2 281	0.21	-	-
III.	ADMINISTRACION PUBLICA	21 281	1.16	21 281	1.96	-	-
	a) Gobiernos Estatales Territoriales y Municipales	21 281	1.16	21 281	1.96	-	-
IV.	OTRAS ACTIVIDADES	3 885	0.20	3 885	0.36	-	-
	a) Diversas	3 885	0.20	3 885	0.36	-	-

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 9

SUBSIDIOS CONCEDIDOS A ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO

1962

(Miles de Pesos)

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	%	CONSUMO (2)	%	INVERSION	%
TOTAL	1 550 485	100.0	592 071	100.0	958 414	100.0
I. PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	277 940	17.9	110 137	18.6	167 803	17.5
1) INDUSTRIA EXTRACTIVA	3 000	0.2	3 000	0.5	-	-
a) Cía. Real del Monte y Pachuca	3 000	0.2	3 000	0.5	-	-
2) COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	271 267	17.5	103 627	17.6	167 640	17.5
a) F.C. Nacionales de México	177 000	11.4	67 000	11.5	110 000	11.5
b) FF.CC. Chihuahua al Pacífico	80 912	5.2	23 272	3.9	57 640	6.0
c) F.C. Unidos de Yucatán	9 123	0.5	9 123	1.6	-	-
d) Caminos y Puentes Fed. Ingresos	232	-	232	-	-	-
e) Comisión de Meteorología y Telecomunicaciones	2 000	0.2	2 000	0.3	-	-
f) Comité de Telecomunicaciones Vecinales	2 000	0.2	2 000	0.3	-	-
3) INSTITUCIONES DE CREDITO	3 673	0.2	3 510	0.5	163	-
a) Banco Nal. de Crédito Ejidal	163	-	-	-	163	-
b) Banco Nal. Hipotecario Urbano y de Obras Públicas	2 503	0.2	2 503	0.4	-	-
c) Banco Nal. de Comercio Exterior	667	-	667	0.1	-	-
d) Banco del Pequeño Comercio del D.F.	340	-	340	-	-	-
II. DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	574 749	37 .0	2 939	0.5	571 810	59.7
a) Juntas Federales de Mejoras Materiales	93 693	6.0	-	-	93 693	9.8

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	%	CONSUMO (2)	%	INVERSION	%
b) Juntas Locales de Caminos	136 330	8.8	-	-	136 330	14.3
c) Comisión del Grijalba	246 061	15.9	-	-	246 061	25.7
d) Comisión del Papaloapan	21 122	1.5	-	-	21 122	2.2
e) Comisión del Rio Fuerte	25 315	1.6	-	-	25 315	2.6
f) Comisión del Río Balsas	23 600	1.6	-	-	23 600	2.5
g) Com.Lerma-Chapala-Santiago	4 000	0.2	-	-	4 000	0.4
h) Junta Local de Irrig. en Zac.	4 069	0.2	-	-	4 069	0.4
i) Puertos Libres Mexicanos	2 939	0.1	2 939	0.5	-	-
j) Comisión Nacional.de Cam. Vec.	17 620	1.1	-	-	17 620	1.8
III. DE FOMENTO CULTURAL E INVESTIGACION CIENTIFICA	522 203	33.7	326 017	55.1	196 186	20.5
a) Com. Nal. de Libros de Texto Gratuitos	105 190	6.8	105 190	17.8	-	-
b) Com. Nal. de Energ. Nuclear	19 831	1.3	19 831	3.4	-	-
c) Consejo de Rec. Nat. no Renov.	8 474	0.5	8 474	1.4	-	-
d) Com. Hidr. de la Cuenca del Valle de México	5 000	0.3	-	-	5 000	0.5
e) Com. de Est. de la Cuenca del Río Panuco	2 000	0.1	-	-	2 000	0.2
f) Inst. Nal. de Bellas Artes	5 735	0.4	5 735	1.0	-	-
g) Comisión Nal de Fruticultura	876	0.1	876	0.1	-	-
h) Comité Administrador del Programa Federal de Construc. de Escuelas	184 536	11.9	-	-	184 536	19.3
i) Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables	100	-	100	-	-	-
j) Laboratorios Nals.de Foment. Indust.	150	-	150	-	-	-
k) Instituto Nal. de la Juvent. Mex.	10 681	0.7	10 681	1.9	-	-
l) Instituto Nacional de la Investigación Científica	5	-	5	-	-	-

Y	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	%	CONSUMO (2)	%	INVERSION	%
	m) Comisión de Fomento Minero	4 569	0.3	4 569	0.8	-	-
	n) Instituto Politecnico Nal.	2 525	0.2	25	-	2 500	0.3
	ñ) Centro de Documentación Científica y Téc. de México.	1 070	0.1	1 070	0.2	-	-
	o) Instituto Nal. de Antropología e Historia	6 600	0.4	6 600	1.1	-	-
	p) Centro Nacional de Capacitación de Prof. de Enseñanzas Técnicas	5 916	0.4	5 916	1.0	-	-
	q) Patronato de Pub. del I. P. N.	400	-	400	-	-	-
	r) Patronato de Talleres, Laboratorios y Equipos del I.P.N.	2 197	0.2	47	-	2 150	0.2
	s) Universidad Nal. Aut. de México	156 348	10.2	156 348	26.4	-	-
IV.	DE ASISTENCIA SOCIAL	173 109	11.2	150 494	25.4	22 615	2.3
	a) Central Pedagógica Infantil	24	-	24	-	-	-
	b) Com. Nal. para erradicar el paludismo	65 500	4.2	65 500	11.2	-	-
	c) Com. Nal. contra la Tuberculsis	880	0.1	880	0.1	-	-
	d) Com.Nal contra la Poliomielitis	4 436	0.2	4 436	0.7	-	-
	e) Inst. Nal. de Cardiología	9 426	0.6	9 426	1.6	-	-
	f) Instituto Nal. de Cancerología	250	-	250	-	-	-
	g) Instituto Nacional de Neumología	7 296	0.5	7 296	1.2	-	-
	h) Instituto Nal. de la Vivienda	22 615	1.5	-	-	22 615	2.3
	i) Instituto Nal. Indigenista	17 243	1.2	17 243	2.9	-	-
	j) Serv. Coord. de Salub. en Rep.	45 439	2.9	45 439	7.7	-	-
V.	OTROS						
	a) Comité Nal.Cons. de Pesca	1 527	0.2	1 527	0.3	-	-
	b) Comité Nal. de Avaluos de Bienes Nacionales	100	-	100	-	-	-
	c) Com. de Tarifas de Elec. y Gas	857	-	857	0.1	-	-

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

Las actividades asistenciales y sociales representaron el 9.0% del total, siendo los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia los que mayor asignación tuvieron, siguiéndole en importancia el Instituto Nacional de la Vivienda y el I.S.S.S.T.E.

AÑO FISCAL 1963

Como en años anteriores, existe un sobre-giro entre las cantidades asignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los subsidios concedidos durante el año fiscal correspondiente.

Las cantidades presupuestadas por concepto de subsidios ascendieron a 2,094 millones, resaltando el Ramo XXIII -Erogaciones Adicionales- con 830 millones o sea el 37.0% del total presupuestado. Le siguen en importancia el Ramo XI -Educación Pública- con 619.0 millones, o sea el 29.6% del total. El Ramo XII -Salubridad y Asistencia- con 251.0 millones representó el 12.0%. Analizando las cifras de los subsidios concedidos se observa que en términos relativos los Ramos que tuvieron un mayor sobre-giro fueron el Ramo XXI -Turismo- 347.6%, el Ramo V -Relaciones Exteriores- 341.3%, el Ramo XIV -Trabajo- 970%, el Ramo XVI -Recursos Hidráulicos- 612.1%, el Ramo XX -Obras Públicas- 269.7%, así como el Ramo X -Industria y Comercio- 272.3%. En los Ramos XI y XII -Educación Pública- y -Salubridad y Asistencia- respectivamente, casi se ejerció las asignaciones presupuestales. En términos absolutos, se observa facilmente cuales fueron los Ramos que más se excedieron en el ejercicio de los subsidios. (Cuadro núm. 10)

Cabe hacer destacar que esos excedentes son debidos a las grandes obras de infraestructura que tienen asignadas dichos Ramos y a la política seguida por el último Gobierno.

Analizando los subsidios destinados al consumo e inversión se observa que los primeros representan el 61.2% y los segundos el 38.8%. Dentro de las actividades destinadas al consumo se observa que las económicas representaron el 49.2% del total del consumo, siendo las más importantes las que afectan la partida presupuestal 4103, o sea para actividades reguladoras, representada por la CONASUPO; las actividades sociales representaron el 47.0% del total del consumo, y dentro de ellas las culturales y educativas representaron el 24.5% y las Asistenciales el 22.2%. (Cuadro número 11)

En los subsidios destinados a la inversión, cabe hacer destacar que las actividades económicas representaron el 73.3% del total de los subsidios de inversión concedidos, y dentro de estas actividades las dedicadas al desarrollo regional y local representaron el 56.7%, siguiendo en importancia las actividades de Comunicaciones y Transportes con el 15.9%. Dentro de las actividades sociales, las culturales y educativas representaron el 19.6%, debido principalmente a los fuertes subsidios de inversión que gozó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Los subsidios al Sector Descentralizado (Cuadro núm. 12) representaron el 82.1% del total, siendo destinados para el consumo el 54.1% y para la inversión el 45.9% restante. Puede observarse que la Federación concedió a Organismos y Empresas del Estado dedicadas a la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado 895 millones, siendo 15 millones para la industria extractiva, y 279 millones para comunicaciones y transportes, de los cuales al Ferrocarril Chihuahua al Pacífico correspondieron 53 millones. En cuanto a las instituciones de crédito se le asignaron 152.0 millones, y dentro de este renglón el Banco de Crédito Ejidal representó el 91.9%, con un total de 139 millones. La CONASUPO representó el 50% del total de los subsidios concedidos para la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, siendo como es natural todo canalizado hacia el consumo. En cuanto a las actividades de Desarrollo Regional y Local, cabe hacer destacar que representaron el 26.1% del total de subsidios concedidos, destacando en forma absoluta y relativa los subsidios concedidos a la Comisión del Río Grijalva para la realización de sus diferentes obras.

El 26.1% de los subsidios concedidos absorbieron las actividades de fomento cultural e investigación científica, destacando dentro de este grupo el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas con 225.6 millones, siguiéndole en importancia la U.N.A.M. con 171.4 millones.

CUADRO Nº 10

SUBSIDIOS PRESUPUESTADOS Y CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1963

RESUMEN COMPARATIVO

(Miles de Pesos)

R A M O S		PRESUPUESTADOS (1)	CONCEDIDOS (2)	AUMENTOS O (DISMINUCIONES)
	TOTAL	2 093 714	2 880 524	786 810
I	LEGISLATIVO	4 870	-	(4 870)
III	JUDICIAL	275	-	(275)
IV	GOBERNACION	4 828	76	(4 752)
V	RELACIONES EXTERIORES	1 723	5 880	4 157
VI	HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	11 982	10 134	1 848)
VII	DEFENSA NACIONAL	956	667	(289)
VIII	AGRICULTURA Y GANADERIA	14 693	27 267	12 574
IX	COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	94 025	84 952	(9 073)
X	INDUSTRIA Y COMERCIO	6 755	18 393	11 638
XI	EDUCACION PUBLICA	618 867	666 605	47 738
XII	SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	250 845	353 773	102 928
XIII	MARINA	2 757	2 609	(148)
XIV	TRABAJO	812	7 881	7 069
XV	AGRARIO	600	700	100
XVI	RECURSOS HIDRAULICOS	87 480	535 422	447 942
XVIII	PATRIMONIO NACIONAL	87 876	172 544	84 668
XX	OBRAS PUBLICAS	66 694	179 900	113 206
XXI	TURISMO	7 500	26 067	18 567
XXIII	EROGACIONES ADICIONALES	830 176	787 654	(42 522)

(1) Presupuesto de Egresos de la Federación 1963

(2) Avisos de Concesión de Subsidios de la Srfa. Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 11

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1963
CLASIFICADOS POR ACTIVIDADES
(Miles de Pesos)

A C T I V I D A D E S		TOTAL	CONSUMO	INVERSION
	TOTAL	2 880 524	1 765 113	1 115 411
I	ACTIVIDADES ECONOMICAS	1 686 626	868 783	817 843
	a) Comunicaciones y Transportes	291 873	114 744	177 129
	b) Desarrollo Regional y Local	632 174	12	632 162
	c) Investigación y Fomento	141 426	132 874	8 552
	d) Crédito	151 832	151 832	-
	e) Reguladoras	450 000	450 000	-
	f) Extractivas	14 860	14 860	-
	g) Otras	4 461	4 461	-
II	ACTIVIDADES SOCIALES	1 098 908	829 365	269 543
	a) Culturales y Educativas	651 324	432 712	218 612
	b) Asistenciales	406 898	391 898	15 000
	c) Construcción y Fomento de Casas Habitación	35 991	60	35 931
	d) Otras	4 695	4 695	-
III	ADMINISTRACION PUBLICA	87 668	59 643	28 025
	a) Gobiernos Estatales, Territorios y Municipales	87 668	59 643	28 025
IV	OTRAS ACTIVIDADES	7 322	7 322	-
	a) Diversas	7 322	7 322	-

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 12

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1963
A ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
(Miles de pesos)

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
TOTAL	2 365 980	1 279 857	1 086 123
I PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	895 735	718 606	177 129
1) Industria Extractiva	14 860	14 860	-
a) Cía. de Real del Monte y Pachuca	14 031	14 031	-
b) Petróleos Mexicanos	829	829	-
2) Comunicaciones y Transportes	278 908	101 779	177 129
a) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	53 006	53 006	-
b) Ferrocarriles Unidos de Yucatán	10 514	10 514	-
c) Ferrocarril Coahuila-Zacatecas	4 589	4 589	-
d) Comisión de Metereología y Telecomunicaciones	2 000	2 000	-
e) Ferrocarril del Pacífico	20 536	20 536	-
f) Ferrocarriles Nacionales de México	10 250	10 250	-
g) Caminos y Puentes Federales de Ingreso	884	884	-
h) Juntas Locales de Caminos	177 129	-	177 129
3) Instituciones de Crédito	151 967	151 967	-
a) Banco Nacional de Comercio Exterior	1 417	1 417	-
b) Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas	8 052	8 052	-
c) Banco de México	1 653	1 653	-
d) Nacional Financiera, S. A.	200	200	-
e) Asociación Hipotecaria Mexicana	945	945	-
f) Banco Nacional de Crédito Ejidal	139 700	139 700	-

	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
	4) Reguladoras	450 000	450 000	-
	a) CONASUPO	450 000	450 000	-
II	DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	616 847	2 951	613 896
	a) Comisión del Río Balsas	49 021	-	49 021
	b) Comisión del Río Fuerte	41 264	-	41 264
	c) Comisión del Río Grijalba	401 948	-	401 948
	d) Comisión del Papaloapan	21 789	-	21 789
	e) Juntas Federales de Mejoras Materiales	99 874	-	99 874
	f) Comisión de Desarrollo Económico de Baja California	12	12	-
	g) Puertos Libres Mexicanos	2 939	2 939	-
III	DE FOMENTO, CULTURALES E INVESTIGACION CIENTIFICA	619 193	361 202	257 991
	a) Comisión Hidrológica del Valle de México	4 485	-	4 485
	b) Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco	1 840	-	1 840
	c) Comisión Nal. de Libros de Texto Gratuitos	43 023	43 023	-
	d) Comisión Santiago-Lerma-Chapal	4 160	-	4 160
	e) Comisión de Fomento Minero	26 658	26 658	-
	f) Comisión Nacional de Energía Nuclear	23 225	23 225	-
	g) Comité Admor. de Prog. Fed. de Construcción de Escuelas	225 690	-	225 690
	h) Consejo de Recursos Naturales No Renovables	8 396	8 396	-
	i) Instituto Nacional de Antropología e Historia	10 203	10 203	-
	j) Instituto Nacional de la Juventud Mexiana	22 666	22 666	-
	k) Junta Local de Irrigación en Zacatecas	6 895	-	6 895
	l) Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial	150	150	-
	m) Instituto Nacional de Bellas Artes	14 639	14 639	-
	n) Patronato de Talleres y Equipo del I.P.N.	13 019	13 019	-
	ñ) Productora Nacional de Semillas	4 000	4 000	-

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
o) Seminario de Cultura Mexiana	750	750	-
p) Universidad Nacional A utónoma de México	171 355	171 355	-
q) Patronato del Maguey	6 717	1 796	4 921
r) Comisión del Salario Minimo	4 381	4 381	-
s) Instituto Mexicano del Café	12 818	12 818	-
t) Comisión Nacional de Fruticultura	1 177	1 177	-
u) Comisión Nacional de Reparto de Utilidades	2 696	2 696	-
v) Instituto Politecnico Nacional	10 000	-	10 000
w) Centro de Adiestramiento de Operadores	250	250	-
IV DE ASISTENCIA SOCIAL	213 600	176 493	31 107
a) Centro Pedagógico Infantil	64	64	-
b) Comité de Lucha contra la Poliomielitis	4 437	4 437	-
c) I. S. S. T. E.	45 331	44 160	1 171
d) Instituto Nacional de Cancerología	250	250	-
e) Instituto Nacional de Cardiología	8 031	8 031	-
f) Instituto Nacional Indigenista	16 831	16 831	-
g) Instituto Nacional de Neumología	6 685	6 685	-
h) Instituto Nacional de la Vivienda	35 936	-	35 936
i) Instituto Mexicano de Rehabilitación	24	24	-
j) Hospital para enfermos de la Nutrición	6 016	6 016	-
k) Servicios Coordinados de Salubridad y Asistenda	63 338	63 338	-
l) Campaña Nacional contra la Tuberculosis	7 872	7 872	-
m) Servicios de Salud Pública	1 914	1 914	-
n) Campaña Nacional para erradicar el Paludismo	9 000	9 000	-
ñ) Hospital Infantil	7 871	7 871	-

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
V OTRAS	20 605	20 605	-
a) Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	858	858	-
b) Consejo Nacional de Turismo	18 467	18 467	-
c) Legión de Honor Mexicana	54	54	-
d) Sociedad Cooperativa de Obs. de Vestuario y Equipo	804	804	-
e) Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales	422	422	-

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

AÑO FISCAL 1964

Durante el año fiscal en cuestión debe señalarse en primer lugar que hubo un sobre-giro entre los subsidios presupuestados y los subsidios al finalizar el año, -tal y como ha sucedido en años anteriores- ya que se presupuestaron 3,678.0 millones de pesos y se concedieron 4,427.5 millones de pesos, es decir, el 120.4%. Los Ramos que más se excedieron fueron el Ramo X -Industria y Comercio- con 491.7%, el Ramo XVIII -Patrimonio Nacional- con 225.2%, el Ramo XX -Obras Públicas- con 193.1%, el Ramo V -Relaciones Exteriores- con 192.1%. Los Ramos IX -Comunicaciones y Transportes- Ramo XI -Educación Pública- Ramo XIII -Marina- Ramo XV -Agrario- Ramo VI -Hacienda y Crédito Público- y Ramo VII -Defensa Nacional- ejercieron menos de los que tenían presupuestado. Los Ramos I y II Legislativo y Judicial no ejercieron nada de las cantidades presupuestadas para subsidios (Cuadro núm. 13).

Cabe hacer notar el enorme incremento que por concepto de subsidios hubo del año fiscal 1963 al año fiscal 1964; sin olvidar que, toda esta información tiene como fuente la Secretaría de la Presidencia y Patrimonio Nacional.

Del total de subsidios ejercidos se destinaron al consumo el 64.2% del total y el 55.8% restante se canalizó hacia la inversión. Los Ramos que más ejercieron hacia el consumo fueron el Ramo XXIII -Erogaciones Adicionales- que ejerció el 94.7% del total del Ramo, el Ramo XVIII -Patrimonio Nacional- el 65.5%, el Ramo XII -Salubridad y Asistencia- el 85.0%, el Ramo XI -Educación Pública- 40.8% (Cuadro núm. 14).

En cuanto a la inversión, el Ramo XI -Educación Pública- canalizó el 59.2% del total del Ramo, el Ramo XVI -Recursos Hidráulicos- el 99.9%, el Ramo XVIII -Patrimonio Nacional- el 34.5% y el Ramo XXIII -Erogaciones Adicionales- el 5.3%.

Pasando al cuadro número 15, relativo a las actividades, se observa que el 61.2% del total ejercido fue destinado hacia actividades económicas,

el 36.6% hacia actividades sociales, el 2.1% a la administración pública y el 0.1% a otras actividades. Dentro de las actividades económicas las de Comunicaciones y Transportes representaron el 24.1%, las de Desarrollo Regional y Local el 14.2%, las reguladoras de la CONASUPO el 9.0%, las Instituciones de Crédito el 8.0%, en las Actividades Sociales, las Culturales y Educativas representaron el 22.3% y las Asistenciales el 12.9%.

Desglosando las actividades en consumo e inversión, se observa que el 56.8% del total de las actividades fueron destinadas al consumo y el 43.2% restante hacia la inversión. Dentro del consumo destacan las actividades económicas que representaron el 61.6% del total del consumo y dentro de ellas las de Comunicaciones y Transportes fueron las más importantes con 28.2% de dicho total. Las actividades sociales representaron el 36.1% del total, correspondiendo el 16.5% a las Culturales y Educativas y el 19.5% las Asistenciales.

En cuanto a la inversión el 60.7% corresponde a actividades económicas, destacando las de Desarrollo Regional y Local que representaron el 32.8% del total de los subsidios de inversión, las de Comunicaciones y Transportes el 18.7% y las de Crédito el 7.5%; las actividades sociales representaron el 37.2%, siendo las culturales y educativas del orden del 29.8%, debido principalmente al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Tomando como base que durante 1961 se empezó a trabajar conjuntamente entre las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Presidencia, es por lo que en el cuadro comparativo de dichos años el año 1961 se le iguala al 100%, y observamos que durante 1962 la información recabada por ambas Secretarías fue del 71.1%, ascendiendo al 111.3% en 1963 y al 171.1% en 1964. Se puede observar en dicho cuadro el incremento que el Gobierno Federal ha dado, por mediación de los subsidios, a las actividades sociales y en concreto a las culturales y educativas, así como a las actividades de investigación y fomento. De dicho cuadro se desprende también que durante 1962 no se tuvo conocimiento del subsidio a la CONASUPO (Cuadro núm. 16).

El Sector Descentralizado representó el 86.6% del total de subsidios concedidos por la Federación, y dentro de ellos los de Producción y Distribución de Bienes para el servicio del mercado representaron el 43.3%, los de Desarrollo Regional y Local el 15.9%, los de Fomento Cultural e Investigaciones Científicas el 26.9% y otras el 1.7% (Cuadro núm. 17).

Los Ferrocarriles Nacionales de México representaron el 14.3% del total, la CONASUPO el 10.4%, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas el 13.8%, la Comisión del Río Grijalva el 6.1%, los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia el 1.6% y el I.S.S.S.T.E. el 2.5%.

Dentro del Sector Descentralizado el consumo representó el 57.0%, siendo Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarriles del Pacífico, Banco Nacional de Crédito Ejidal, CONASUPO, Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el I.S.S.S.T.E. los más representativos.

Los subsidios de inversión en el Sector Descentralizado fueron canalizados principalmente a través de Ferrocarriles Nacionales de México, Juntas Locales de Caminos, Comisión del Río Grijalva, Comisión del Río Balsas, Comisión del Río Fuerte, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Patronato de Talleres y Equipo del Instituto Politécnico Nacional, Comisión Constructora de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Instituto Nacional de Cardiología.

CUADRO Nº 13

SUBSIDIOS PRESUPUESTADOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION
EN 1964
(Miles de pesos)

	R A M O S	PRESUPUESTOS 1/	CONCEDIDOS 2/	AUMENTOS O (DISMINUCIONES)
	TOTALES	3 678 064	4 427 493	749 429
I	LEGISLATIVO	2 858	-	(2 858)
II	JUDICIAL	275	-	(275)
IV	GOBERNACION	7 480	4 374	(3 106)
V	RELACIONES EXTERIORES	2 068	3 972	1 904
VI	HACIENDA Y C. P.	12 180	9 552	(2 628)
VII	DEFENSA NACIONAL	941	608	(333)
VIII	AGRICULTURA Y GANADERIA	14 777	24 650	9 873
IX	COMUNICACIONES	108 969	105 643	(3 326)
X	INDUSTRIA Y COMERCIO	9 562	47 014	37 452
XI	EDUCACION PUBLICA	1 085 097	957 382	(127 715)
XII	SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	348 038	528 776	180 738
XIII	MARINA	2 652	2 352	(300)
XIV	TRABAJO	5 602	7 694	2 092
XV	AGRARIO Y COLONIZACION	700	500	(200)
XVI	RECURSOS HIDRAULICOS	544 107	571 174	27 067
XVIII	PATRIMONIO NACIONAL	86 896	195 658	108 762
XX	OBRAS PUBLICAS	110 932	214 179	103 247
XXI	TURISMO	23 876	38 669	14 793
XXIII	EROGACIONES ADICIONALES	1 311 054	1 715 296	404 242

1/ **Presupuesto de Egresos de la Federación para 1964**
2/ **Avisos de Concesión de Subsidios de la Secretaría de la Presidencia.** Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 14

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1964
RESUMEN POR RAMOS ADMINISTRATIVOS
(Miles de pesos)

	R A M O S	NUMERO DE AVISOS	IMPORTE TOTAL CONCEDIDO	CONSUMO	INVERSION
	TOTAL	2 114	4 427 493	2 840 763	1 586 730
IV	GOBERNACION	5	4 374	4 374	-
V	RELACIONES EXTERIORES	14	3 972	3 972	-
VI	HACIENDA Y C. P.	88	9 552	9 552	-
VII	DEFENSA NACIONAL	11	608	608	-
VIII	AGRICULTURA Y GANADERIA	103	24 650	24 650	-
IX	COMUNICACIONES	51	105 643	105 643	-
X	INDUSTRIA Y COMERCIO	26	47 014	47 014	-
XI	EDUCACION PUBLICA	665	957 382	389 948	567 434
XII	SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	555	528 776	450 141	78 635
XIII	MARINA	10	2 352	954	1 398
XIV	TRABAJO	6	7 694	7 694	-
XV	AGRARIO Y COLONIZACION	2	500	500	-
XVI	RECURSOS HIDRAULICOS	54	571 174	664	570 510
XVIII	PATRIMONIO NACIONAL	94	195 658	128 107	67 551
XX	OBRAS PUBLICAS	160	214 179	4 399	209 780
XXI	TURISMO	9	38 669	38 669	-
XXIII	EROGACIONES ADICIONALES	261	1 715 296	1 623 874	91 422

FUENTE: **Secretaría de la Presidencia** . Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 15

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1964

CLASIFICACION POR ACTIVIDADES

(Miles de pesos)

Actividades	Total	Consumo	Inversión
TOTAL	4 427 493	2 515 441	1 912 052
I. ACTIVIDADES ECONOMICAS	2 711 123	1 550 370	1 160 753
a) Comunicaciones y Transportes	1 066 740	709 129	357 341
b) Desarrollo Regional y Local	629 597	2 958	626 639
c) Investigación y Fomento	232 094	165 179	66 915
d) Crédito	354 665	244 807	109 858
e) Reguladoras	400 000	400 000	-
f) Extractivas	20 220	20 220	-
g) Otras	8 077	8 077	-
II. ACTIVIDADES SOCIALES	1 619 803	908 975	710 828
a) Culturales y Educativas	985 515	416 080	569 435
b) Asistenciales	569 798	491 163	78 635
c) Construcción y Fomento de Casas-Habitación	64 332	1 574	62 758
d) Otras	158	158	-
III. ADMINISTRACION PUBLICA	94 201	53 730	40 471
a) Gobiernos Estatales, Territoriales y Municipales	94 201	53 730	40 471
IV. OTRAS ACTIVIDADES	2 366	2 366	-
a) Diversas	2 366	2 366	-

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

NOTA: La distribución en subsidios al consumo y de inversión se hizo atendiendo al objeto del subsidio señalado en los avisos de concesión.

CUADRO Nº 16

SUBSIDIOS REALES CONCEDIDOS.CLASIFICADOS POR ACTIVIDADES

1961 - 1964

(Miles de Pesos)

	A C T I V I D A D E S	1961	%	1962	%	1963	%	1964	%
	TOTAL	2 588 045	100.0	1 839 569	71.1	2 880 524	111.3	4 427 493	171.1
I	ACTIVIDADES ECONOMICAS	1 606 255	100.0	984 288	61.3	1 686 626	105.0	2 711 123	168.8
	a) Comunicaciones y Transportes	757 591	100.0	481 727	63.6	291 873	38.5	1 066 470	140.8
	b) Desarrollo Regional y Local	390 706	100.0	442 178	113.2	632 174	161.8	629 597	161.1
	c) Investigación y Fomento	43 169	100.0	40 221	93.2	141 426	327.6	232 094	537.6
	d) Crédito	96 980	100.0	4 981	5.1	151 832	156.1	354 665	365.7
	e) Reguladoras	300 000	100.0	-	-	450 000	150.0	400 000	133.3
	f) Extractivas	-	-	-	-	14 860	100.0	20 220	136.1
	g) Otras	17 809	100.0	15 181	85.2	4 461	25.0	8 077	45.4
II	ACTIVIDADES SOCIALES	921 909	100.0	830 115	90.0	1 098 908	119.2	1 619 803	175.7
	a) Culturales y Educativas	340 532	100.0	523 278	153.7	651 324	191.3	985 515	289.4
	b) Asistenciales	536 811	100.0	281 941	52.5	406 898	75.8	569 798	106.1
	c) Construcción y Fomento de Casas Habitación	41 274	100.0	22 615	54.8	35 991	87.2	64 332	155.9
	d) Otras	3 292	100.0	2 281	69.3	4 695	142.6	158	4.7
III	ADMINISTRACION PUBLICA	50 949	100.0	21 281	41.8	87 668	172.1	94 201	184.9
	a) Gobiernos Estatales, Territoriales y Municipales	50 949	100.0	21 281	41.8	87 668	172.1	94 201	184.9
IV	OTRAS ACTIVIDADES	8 932	100.0	3 885	43.5	7 322	82.0	2 366	26.5
	a) Diversas	8 932	100.0	3 885	43.5	7 322	82.0	2 366	26.5

FUENTE: Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado.SEPANAL.

CUADRO Nº 17

SUBSIDIOS CONCEDIDOS POR LA FEDERACION EN 1964
A ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
(Miles de Pesos)

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
TOTAL	3 838 814	2 186 539	1 652 275
I PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO	1 661 983	1 316 737	345 246
1) Industria Extractiva	13 762	13 762	-
a) Cía. de Real del Monte y Pachuca	13 638	13 638	-
b) Petróleos Mexicanos	124	124	-
2) Comunicaciones y Transportes	1 009 034	663 788	345 246
a) Ferrocarriles Nacionales de México	549 218	439 218	110 000
b) Ferrocarril del Pacífico	174 348	174 348	-
c) Ferrocarriles Unidos de Yucatán	10 702	2 761	7 941
d) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	51 027	41 003	10 024
e) Ferrocarril Coahuila Zacatecas	2 137	2 137	-
f) Juntas Locales de Caminos	154 281	-	154 281
g) Comisión de Meterología y Telecomunicaciones	67 000	4 000	63 000
h) Caminos y Puentes Federales de Ingreso	321	321	-
3) Instituciones de Crédito	239 187	239 187	-
a) Banco Nacional de Crédito Ejidal	190 641	190 641	-
b) Banco Nacional de Comercio Exterior	33 648	33 648	-
c) Banco de México	9 413	9 413	-
d) Banco Nacional Cinematográfico	3 000	3 000	-
e) Banco Nacional Hipotecario Urbano y de O. P.	2 485	2 485	-
4) Reguladoras	400 000	400 000	-
a) CONASUPO	400 000	400 000	-

A la Hoja No. 2.

	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
II	DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	612 255	2 939	609 316
	a) Comisión del Rio Grijalva	234 941	-	234 941
	b) Comisión del Rio Balsas	151 431	-	151 431
	c) Comisión del Rio Fuerte	131 679	-	131 679
	d) Comisión del Papaloapan	24 000	-	24 000
	e) Juntas Federales de Mejoras Materiales	67 265	-	67 265
	f) Puertos Libres Mexicanos	2 939	2 939	-
III	DE FOMENTO, CULTURALES E INVESTIGACION CIENTIFICA	1 032 796	431 728	601 068
	a) Comisión Hidrológica del Valle de México	4 598	-	4 598
	b) Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco	2 000	-	2 000
	c) Comisión Santiago Lerma-Chapala	4 500	-	4 500
	d) Comité Administrador del Prog. Fed. de Const.Escuelas	528 707	-	528 707
	e) Comisión Nal. de Energía Nuclear	55 106	55 106	-
	f) Comisión de Fomento Minero	28 999	28 999	-
	g) Centro Nal. de Cap.para la Ens. Tecnológica	3 197	3 917	-
	h) Instituto Nacional de Bellas Artes	10 934	10 934	-
	i) Junta Local de Irrigación en Zacatecas	13 365	-	13 365
	j) Instituto Nacional de la Investigación Científica	2 500	2 500	
	k) Instituto Nacional de Antropología e Historia	16 967	16 967	-
	l) Instituto Nacional de la Juventud Mexicana	14 903	14 903	-
	m) Instituto Mexicano del Café	10 271	10 271	-
	n) Patronato de Talleres y Equipo del I.P.N.	47 898	-	47 898
	ñ) Instituto Politécnico Nacional	12 028	12 028	-
	o) Comisión Nacional para el reparto de Utilidades	1 021	1 021	-
	p) Comisión Nacional de Fruticultura	1 177	1 177	-
	q) Comisión Nacional de los libros de Texto Gratuitos	61 755	61 755	-
	r) Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	5 472	5 472	-
	rr) Consejo de Recursos Naturales No Renovables	15 732	15 732	-
	s) Seminario de Cultura Mexicana	850	850	-
	t) Patronato de Publicaciones del I.P.N.	1 050	1 050	-
	u) Productora Nacional de Semillas	4 000	4 000	-
	v) Patronato del Maguey	9 600	9 600	-
	x) Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial	150	150	-
	y) Universidad Nacional Autónoma de México	171 355	171 355	-
	z) Colegio de México	3 941	3 941	-

ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL	CONSUMO	INVERSION
IV DE ASISTENCIA SOCIAL	466 877	370 232	96 645
a) Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia	61 963	61 963	-
b) ISSSTE	97 543	97 543	-
c) Comisión Constructora de la Sría. de Salubridad	35 000	-	35 000
d) Centro Materno Infantil "Gral. Maximino A. Camacho"	2 238	2 238	-
e) Comisión Nacional para erradicar el Paludismo	74 672	74 672	-
f) Central Pedagógica Infantil	24	24	-
g) Instituto Nacional de Protección a la Infancia	72 434	72 434	-
h) Instituto Mexicano de rehabilitación	1 224	1 224	-
i) Instituto Nacional de Cancerología	350	350	-
j) Instituto Nacional Indigenista	10 381	10 381	-
k) Instituto Nacional de Neumología	7 233	7 233	-
l) Instituto Nacional de Cardiología	8 616	8 616	61 645
m) Instituto Nacional de la Vivienda	61 645	-	-
n) Hospital Central de la C. y T.	43	43	-
ñ) Hospital para enfermos de la Nutrición	6 063	6 063	-
o) Hospital Infantil	15 139	15 139	-
p) Campaña Nacional contra la Tuberculosis	7 872	7 872	-
q) Campaña Nacional contra la Poliomielitis	4 437	4 437	-
V OTRAS	64 903	64 903	-
a) Consejo Nacional de Turismo	36 960	36 960	-
b) Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo	444	444	-
c) Comisión Nacional de Seguros	91	91	-
d) Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales	440	440	-
e) Comisión Nacional del Espacio Exterior	1 000	1 000	-
f) Patronato de Reos Liberados	120	120	-
g) Talleres Gráficos de la Nación	16 277	16 277	-
h) Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	5 160	5 160	-
i) Comisión Nacional Consultiva de Pesca	3 604	3 604	-
j) Cía. de Luz y Fuerza del Centro	210	210	-
k) Patronato del Ahorro Nacional	573	573	-
l) Soc. Coop. de Ejidatarios del Ingenio "Emiliano Zapata"	24	24	-

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Se desprende de los cuadros anteriores que uno de los medios con que pretende el Gobierno transferir ingresos a los sectores populares de la población e impulsar sectores débiles de la economía es mediante la concesión de subsidios. Esta política por lo general, la ha llevado a cabo manteniendo un alto nivel de subsidios, por lo que éstos representan una enorme importancia cuantitativa dentro del presupuesto general de egresos de la Federación (Cuadro núm. 18).

Cuadro Nº 18

SUBSIDIOS REALES PRESUPUESTADOS Y EJERCIDOS

(Miles de pesos)

AÑOS	PRESUPUESTADOS	EJERCIDOS
1961	1 523	3 585
1962	1 709	4 515
1963	2 094	4 951
1964	3 678	5 600 +

FUENTE: Presupuesto General de Egresos de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

\+ Cifra estimada.

Ahora bien, la captación de fondos del Gobierno disminuye tanto el consumo como la Inversión de los sectores de más altos ingresos. Si gran parte de estos fondos se destinan a aumentar el poder de compra de los sectores de población con más bajos ingresos, al tener éstos una elevada propensión marginal a consumir, se estan creando presiones sobre la producción de bienes de

consumo popular, principalmente de alimentos. Es decir que se crea una demanda adicional sobre el sector de más baja productividad y con menor elasticidad de oferta, que es el agrícola. Se podría pensar que, en última instancia, estas presiones sobre el sector agrícola al existir inelasticidad de oferta y traducirse en alza de precios están elevando el ingreso del sector rural, contribuyendo en esta forma a su capitalización; esto no sucede ya que el mismo atraso de la gran mayoría del sector agrícola y, por ende, su incomunicación con el resto de la economía, provoca la existencia de intermediarios, que son los que en realidad absorben las ganancias provenientes del alza de precios de los artículos alimenticios. Por lo que se puede afirmar, que en cierta medida el subsidio al consumo provoca alza de precios de bienes de consumo popular, o lo que es lo mismo, una disminución en el salario real de la población, y que las ganancias provenientes de esta alza de precios se concentre en la intermediación rural.

Al analizar las cifras de los subsidios otorgados al consumo en los últimos años (Cuadro núm. 19), encontramos que su porcentaje con respecto al total concedido se ha elevado del 71.5% en 1955 al 77.4% en 1963. Dentro de la estructura de subsidios al consumo los concedidos a Organismos Descentralizados son los que mayor incremento han experimentado, ya que de representar el 12.8% del total de subsidio al consumo en 1955, para 1963 dicho porcentaje fue de 35.6%. Este aumento se ha logrado mediante la disminución de los subsidios concedidos al comercio y a la industria. Ahora bien los subsidios concedidos a Organismos se destinan en casi un 50.0% a gastos de administración de las empresas ferrocarrileras.

En orden de importancia le siguen la CONASUPO, los de asistencia social, las instituciones de fomento, culturales e investigación científica y por último los gastos de administración de las Instituciones Nacionales de Crédito.

Al analizar estos renglones, vemos que, el subsidio concedido a gastos

de administración del sistema ferroviario nacional, es en realidad una transferencia de ingresos a los productores de minerales (empresas que no obstante las leyes de "Mexicanización" son en gran parte extranjeros) ya que el déficit ferrocarrilero se podría disminuir sensiblemente modificando tarifas; así mismo, se está subsidiando a los productores agropecuarios de materias primas industriales y de productos de exportación, que dentro de dicho sector son una reducida clase privilegiada, ya que es la que cuenta con crédito (oficial y privado) con obras de riego, almacenaje, etc.

Con el subsidio concedido a la CONASUPO, lo que se está logrando en realidad es subsidiar al consumo de la Ciudad de México, ya que sus efectos sobre el ingreso del sector campesino, vía precios de garantía, es insignificante, tanto por el pequeño porcentaje que la CONASUPO adquiere de la producción agrícola total, como porque dichas compras se realizan en su mayor parte por medio de "acaparadores rurales".

El subsidio a los gastos de operación de los Institutos Nacionales de Crédito, posiblemente se justifiquen desde un punto de vista económico, aunque es innegable que la banca oficial ha seguido los pasos de la banca privada en cuanto a la forma de administrar el crédito, es decir, existe la tendencia de crear numerosas agencias (principalmente el caso de los Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola) cuyos costos de administración son muy elevados. Es posible que revisando dichos gastos, el subsidio que gozan podría reducirse o eliminarse.

Los subsidios de fomento, culturales e investigación científica son plenamente justificables dadas las necesidades del país.

Por último los subsidios de Asistencia, indiscutibles desde un punto de vista social, tienen el efecto de presionar sobre la tasa de crecimiento de la población, ya que disminuyen en forma muy importante la mortalidad infantil, las enfermedades parasitarias, etc. o sea, no se debe perder de vista que la

política de subsidios de asistencia social debe de ir acompañada de una política que resuelva problemas futuros de abastecimiento de bienes de consumo popular y de creación de un fuerte número de empleos anuales.

Del análisis anterior se desprende que la política del Gobierno Federal en materia de subsidios reales al consumo, deberá revisarse para lograr los fines sociales y económicos que en un principio se persiguen, además, de que no se debe olvidar que una política de subsidios de consumo, existe dentro de una Política General de Desarrollo Económico, ya que de otra forma, o bien se crean problemas a largo plazo de muy difícil solución, o en un período corto lo que se logra son disminuciones del salario real y concentración del ingreso.

Por lo que se refiere a los subsidios reales de inversión concedidos, cabe aclarar que dichos subsidios no son otra cosa sino inversión, y que sus efectos pueden juzgarse en la medida en que dicha inversión genere producción para cubrir el ingreso adicional creado por ella misma. Es decir la inversión disfrazada de subsidio es eficaz o ineficaz según sea su productividad tanto directa como indirecta.

Actualmente la mayoría de los subsidios de inversión se destinan al aprovechamiento de las más importantes cuencas hidrológicas del país, así como a la rehabilitación y mantenimiento del sistema ferroviario. En cuanto al primer tipo de obras, es innegable que dichos subsidios serán realmente productivos en la medida en que se logren habilitar nuevas tierras para el cultivo, electrificar importantes núcleos de población, etc. Por lo que respecta al subsidio concedido para rehabilitación y mantenimiento de los ferrocarriles, la crítica que hicimos anteriormente respecto a los subsidios para gastos de administración del sistema, es válido para este caso. Es decir, es indispensable que dicho sistema revice sus políticas de tarifas bajas y las adapte a condiciones reales de la economía, ya que muchas de ellas datan de la época prerevolucionaria en la que se buscaba dar las máximas facilidades al capital extranjero y no a la

capitalización interna del país.

Se podría pensar de todo lo anterior que el subsidio tiene un carácter regresivo, es decir, que beneficia a sectores que no necesitan de su ayuda, en la realidad sucede así debido a la falta de un plan coordinado que los canalice a cumplir los requisitos necesarios para el Desarrollo Económico del país.

CUADRO No. 19

SUBSIDIOS REALES EJERCIDOS

(Miles de pesos)

	Conceptos	1955	1956	1957	1958
	TOTAL SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS	1 590 165	2 252 113	2 399 666	2 704 068
4100	SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS AL CONSUMO	1 137 185	1 533 159	1 779 354	2 028 688
4101	Subsidios a Estados y Territorios	11 866	15 076	14 989	20 51
4102	Subsidios al Comercio y a la Industria	548 910	644 609	636 835	790 02
4103	Subsidios a los Precios	184 300	218 300	206 231	195 35
4104	Subsidios a Organismos Descentralizados	145 626	145 923	507 460	632 76
4105	Subsidios Diversos	246 483	509 251	413 839	390 03
4200	SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS PARA INVERSION	452 980	718 954	620 312	675 38
4201	Subsidios a Estados y Territorios para Obras	9 220	133 478	236 077	269 75
4202	Subsidios a Organismos Descentralizados para Obras	401 855	508 331	316 662	325 51
4203	Subsidios a Sociedades Cooperativas, Empresas Comerciales e Industriales	1 420	1 653	1 890	1 92
4204	Subsidios para Construcciones con fines Culturales y Sociales	40 485	75 492	65 683	78 18

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. S.H. y C.P.

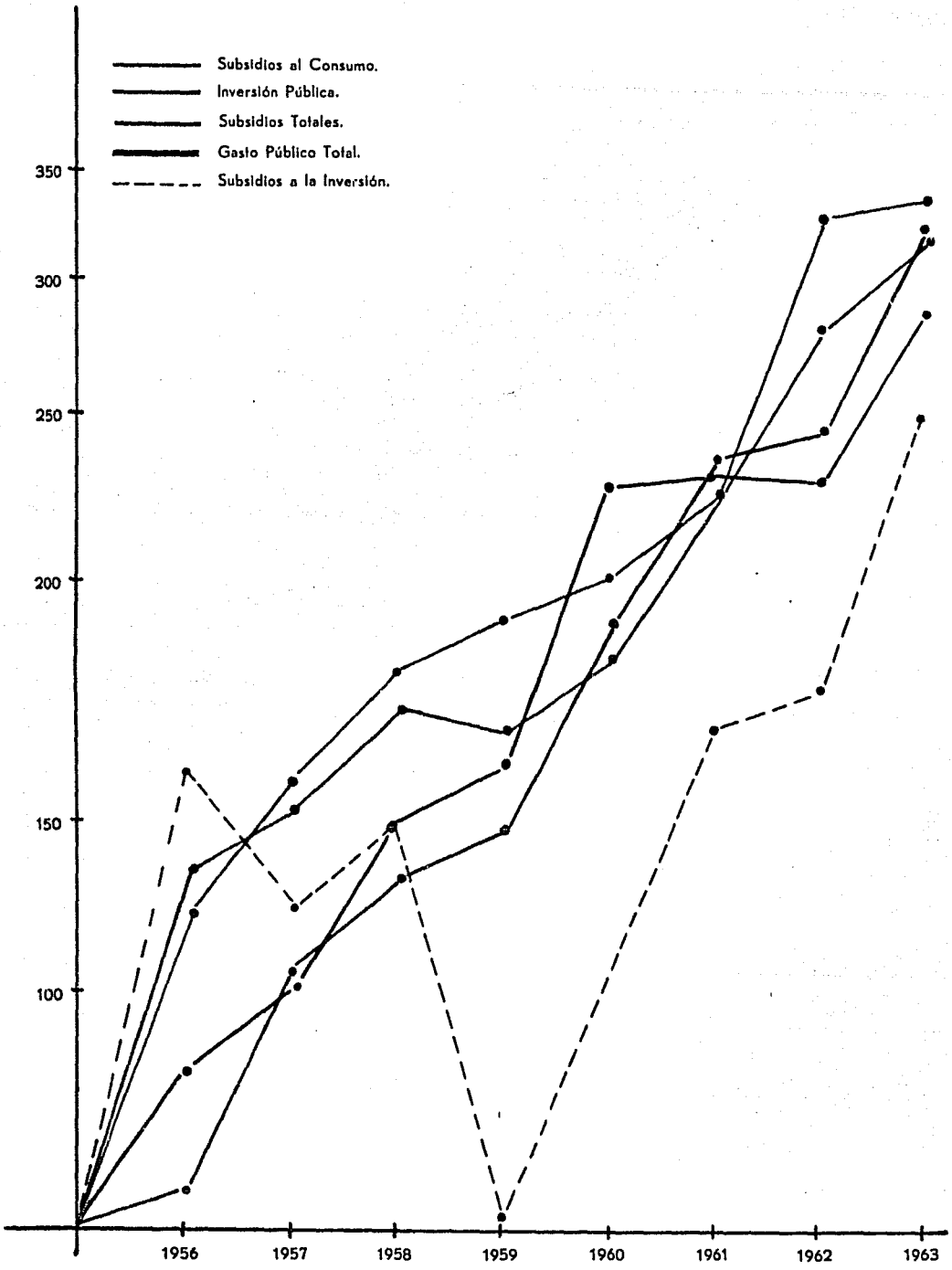
CUADRO No. 19

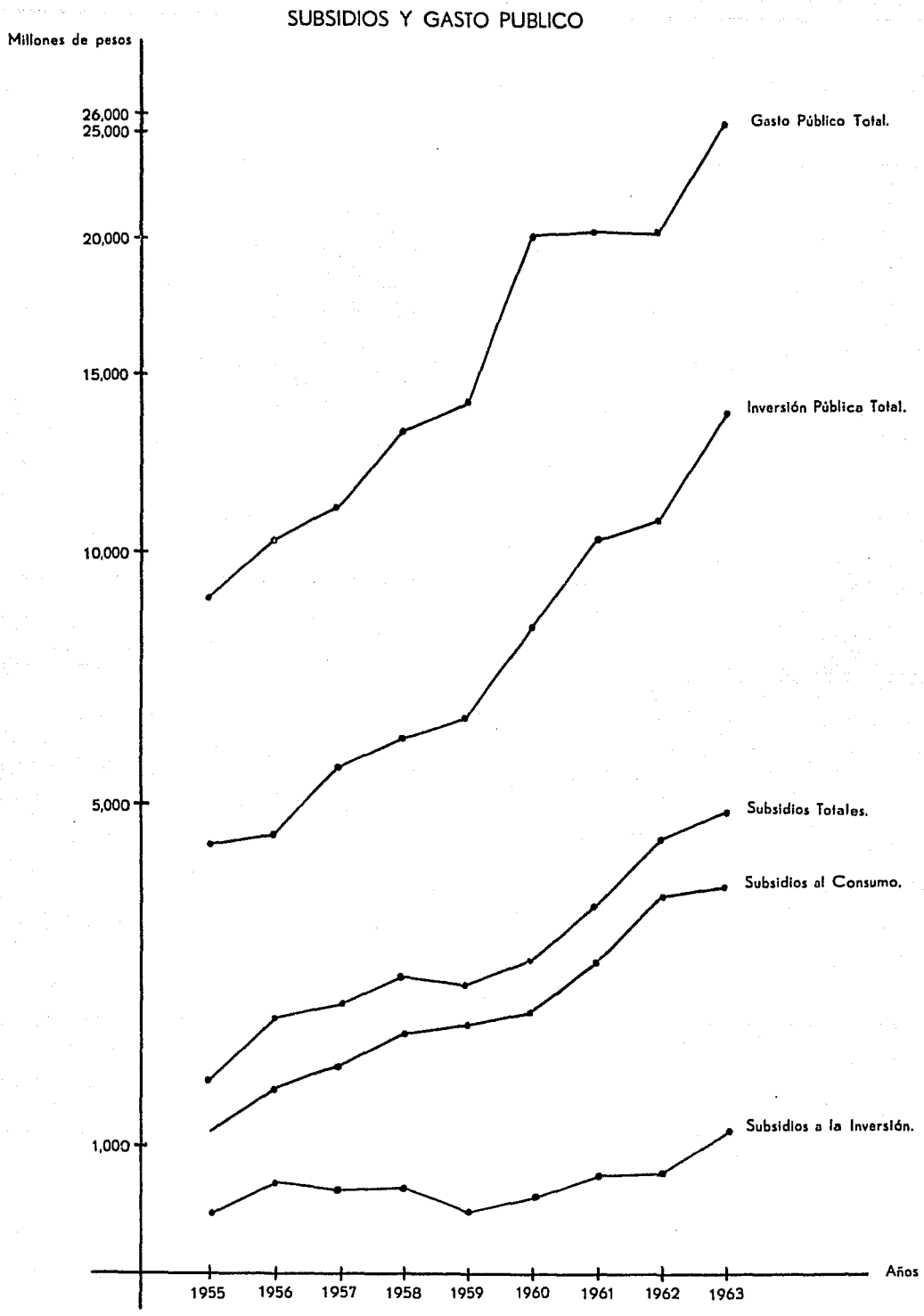
JBSIDIOS REALES EJERCIDOS - 1955-1963

(Miles de pesos)

1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
2 252 113	2 399 666	2 704 068	2 625 675	2 874 743	3 585 124	4 515 143	4 950 947
1 533 159	1 779 354	2 028 688	2 169 253	2 292 821	2 835 174	3 728 969	3 831 775
15 076	14 989	20 510	27 014	35 807	36 265	50 427	73 408
644 609	636 835	790 029	831 333	856 779	771 002	990 225	1 066 623
218 300	206 231	195 356	100 000	-	265 643	400 000	400 000
145 923	507 460	632 763	744 654	656 188	931 102	1 205 389	1 364 437
509 251	413 839	390 030	466 252	744 047	831 162	1 082 928	927 307
718 954	620 312	675 380	456 422	581 922	749 950	786 174	1 119 172
133 478	236 077	269 754	159 086	127 666	119 049	139 919	155 493
508 331	316 662	325 512	206 877	322 794	486 583	487 182	726 586
1 653	1 890	1 925	1 338	1 398	1 398	12 398	1 398
75 492	65 683	78 189	89 121	130 064	142 920	146 675	235 695

Indices de Crecimiento de Subsidios y Gasto Público.




SUBSIDIOS Y GASTO PUBLICO
Millones de pesos
26,000
25,000
20,000
15,000
10,000
5,000
1,000
Gasto Público Total.
Inversión Pública Total.
Subsidios Totales.
Subsidios al Consumo.
Subsidios a la Inversión.
Años
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963

CAPITULO IV

C O N T R O L

TECNICAS, ORGANOS E INSTRUMENTOS

I. IMPORTANCIA DEL CONTROL

El control tiene por objeto procurar supervisar la política que en conjunto adopte cada uno de los sectores beneficiados por el Gobierno Federal, para que ésta sea congruente con la política de desarrollo y producción nacional trazadas de antemano. El control en ninguna forma debe obstruccionar la marcha interna de cada sector en particular, ni constituir un entorpecimiento de su actividad; todo lo contrario, por medio del control se debe lograr una administración interna más eficiente. Debido a la importancia social de sus funciones y a las finalidades que persigue, el control, tanto de los organismos descentralizados como de todo tipo de organismos, es un tema de gran interés, ya sea en lo referente al aspecto nacional como al internacional; es por esta razón que los Estados modernos han tratado de establecerlo acorde a la organización jurídica, social y económica de cada nación. Se puede afirmar que cada país ha seguido su propio camino, de acuerdo con sus propios métodos. Los países llamados desarrollados tratan de mejorar el control y convertirlo, a su vez, en un instrumento eficaz de dirección y planeación.

"La planeación y el control son funciones estrictamente relacionadas. No se puede controlar una actividad que no haya sido planeada. La planeación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos y programas. Al ejercer el control se vigilan las operaciones y las actividades dentro de las prevenciones hechas, corrigiéndose las desviaciones de los planes. En consecuencia, no puede existir el control si no se tienen los planes que determinan los estándares del mismo. La planeación busca la articulación, integración y consistencia de los programas a seguir, mientras que el control trata de lograr que los programas se cumplan dentro de ciertos márgenes de flexibilidad". 43/.

Podría afirmarse que para poder llevar a cabo un control, es necesario tener un plan o programa a que sujetarse, aunque en cierta medida, planear es controlar.

43/ Alatriste Sealtiel. La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados. Agosto 1962. México.

II. FUNDAMENTO LEGAL PARA EL CONTROL DE LOS SUBSIDIOS REALES

Hay una anarquía en lo que se refiere a subsidios, debido principalmente a que no existe un conjunto de disposiciones armónicas y coherentes. Se ocupan de los subsidios, Leyes, Decretos y Acuerdos que se encuentran dispersos en diversos ordenamientos legales. Además, en muchas ocasiones, son obscuros, vagos e imprecisos y lo que es más lamentable, hasta contradictorios. Además, los organismos, dependencias u oficinas que intervienen tanto en el otorgamiento, como en el control y vigilancia, se encuentran, asimismo, desconectados unos de otros. En la actualidad interviene en el control de los subsidios, la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado en su Departamento de Subsidios. A su vez, en la Secretaría de la Presidencia se encuentra la Oficina de Inversiones y Subsidios. La Secretaría de Hacienda, en su Dirección de Estudios Hacendarios, interviene también, al igual que la Secretaría de Industria y Comercio.

Por lo anterior, se observa la inexistencia de una organización administrativa unitaria y coherente que se ocupe del subsidio, así como de técnicos con experiencia en la materia.

En cuanto a las disposiciones legales referentes al subsidio encontramos las siguientes:

1. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
2. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional
3. Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación
4. Código Fiscal de la Federación
5. Decreto de 31 de Agosto de 1939
6. Acuerdo a Secretarías y Departamentos de Estado del 11 de febrero de 1961.

Para el objeto del presente trabajo, únicamente nos interesan la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y el Acuerdo de Secretarías y Departamentos de Estado de 11 de febrero de 1961.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su Artículo 7o.

Fracción XVII, estipula: A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos..... Fracción XVII: "Intervenir en la Inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia" 44/.

Puede observarse de lo anterior la labor conjunta que en materia de control de subsidios deben realizar las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

El acuerdo Presidencial del 11 de febrero de 1961, publicado en el Diario Oficial el 24 de abril del mismo año, en su segunda parte establece que:

"La intervención conjunta, por parte de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los subsidios reales concedidos por la Federación a los Gobiernos Estatales, Territorios Federales, Municipios; instituciones o particulares, se sujetará a las siguientes reglas:

I. La Secretaría de la Presidencia dará aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional de los subsidios que hayan sido otorgados. Este aviso contendrá los siguientes datos: objeto del subsidio, beneficiario, fecha y número de registro del acuerdo presidencial respectivo, número de la orden de pago; la partida del Presupuesto afectada por el subsidio, su monto, la forma en que debe cubrirse, o en su caso, su calendario de pagos.

II. La Secretaría del Patrimonio Nacional indicará a los beneficiarios los requisitos que deben llenar para el efecto de vigilancia a que quedarán sujetos: informes periódicos dentro de cada año y envío de las copias fehacientes de la documentación comprobatoria cuando se requiere, datos complementarios, aclaraciones, etc., así como los que posteriormente ambas Secretarías acuerden.

44/ Diario Oficial de 27 de diciembre de 1958.

III. La Secretaría del Patrimonio Nacional enviará a la Secretaría de la Presidencia periódicamente el duplicado de los informes y, en su caso, de la documentación que le envíen los beneficiarios.

IV. La Secretaría del Patrimonio Nacional remitirá mensualmente a la Secretaría de la Presidencia la relación de los subsidios reales que serán inspeccionados, aplicando las normas, técnicas contables y administrativas que estime adecuadas, con el objeto de que se compruebe que su gasto se efectúa en los términos establecidos. A dicha relación la Secretaría de la Presidencia podrá agregar los subsidios que estime convenientes.

V. La Secretaría del Patrimonio Nacional, bajo su responsabilidad, practicará inspecciones a los subsidiados y de la documentación que se redacte al efecto, enviará una copia a la Secretaría de la Presidencia. Si lo considera necesario, la Secretaría de la Presidencia podrá ordenar que su personal realice en forma separada visitas y auditorías a los beneficiarios de los subsidios, enviando copia de la documentación respectiva a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

VI. Si se comprueba que al subsidio se le dió un fin distinto para el que se destinó originalmente, o se encuentra una irregularidad en su gasto, la Secretaría del Patrimonio Nacional podrá proponer al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, la suspensión, reducción o cancelación del subsidio, en la forma legal conducente, y sin perjuicio de que se exijan las responsabilidades civiles o penales que se hubieren originado.

En su parte III el mencionado Acuerdo cita lo siguiente en relación a los subsidios reales: "Ambas Secretarías se intercambiarán informaciones y se prestarán la colaboración que se requiera, tanto para asegurar la correcta ejecución de los contratos de construcción, instalación y reparación de obras, como para comprobar que la aplicación de los subsidios reales se ajusta a los términos establecidos 45/.

El Sector Descentralizado, cada día más importante para el Desarrollo

45/ Diario Oficial de 24 de abril de 1961.

Económico del país, necesitaba de oficinas técnicas y administrativas que tuvieran control sobre él, así como de estudios especiales para cada uno de los organismos componentes. Por tal motivo, el 13 de marzo de 1959 se crea bajo Acuerdo Presidencial la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La razón principal por la que el control a un alto nivel es función de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, es la enorme importancia-cualitativa y cuantitativa- que tiene el Sector Descentralizado, tal y como se pudo observar en cuadros anteriores.

Referente a los subsidios reales, su control es función de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y en gran medida también de la Junta de Gobierno, ya que hemos visto que más del 80% de los subsidios reales concedidos en los últimos años son a Organismos y Empresas del Estado.

De acuerdo con lo anterior y dado el interés nacional de que la operación del Sector Descentralizado sea acorde con la política de desarrollo económico del país, es necesario que el servicio encomendado se preste con mayor eficacia y que la operación produzca un rendimiento, directo e indirecto. En consecuencia, el uso de la facultad de promover la modificación de la estructura y bases de organización y operación de aquellos organismos que así lo requieran, implicará que los instrumentos de control y vigilancia se utilicen a efecto de determinar las causas limitantes que entorpezcan el buen funcionamiento de tales entidades.

III. TECNICAS, ORGANOS E INSTRUMENTOS DE CONTROL

En nuestro país, los subsidios reales fueron controlados en lo que atañe a las funciones de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales por el Departamento de Subsidios y Participaciones. Dicho Departamento funcionó hasta principios de 1959 con un personal aproximado de 50 empleados cuyas funciones se podrían catalogar en dos grandes ramas: labores administrativas y registro, y de inspección directa.

En 1958 se registró un total de 980 beneficiarios subsidiados con 1 240 millones de pesos. Comparándolo con las cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública, el registro de subsidios para ese año fue sumamente incompleto y el control ejercido totalmente deficiente, pues en muchos casos, en las tarjetas individuales de cada beneficiario no se registraron las aplicaciones del subsidio; además, los cortes de caja recibidos eran muy defectuosos e irregulares en su envío, tanto por su escaso número como por su retraso.

La función de inspección directa la realizaba el mencionado departamento con un personal de 30 visitadores, los cuales durante 1958, únicamente visitaron 51 de los 980 beneficiarios de subsidios reales. Los informes rendidos por dichos visitadores se concretaban a simples cortes de caja.

Se desprende de todo lo anterior que el control ejercido hasta esa fecha-si es que se puede llamar control-no existía y las funciones realizadas se concretaban únicamente a fines estadísticos.

A partir de las reformas burocráticas acaecidas durante el mes de febrero de 1959, el Departamento de Subsidios y Participaciones pasó como Departamento de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quedando reducido a un Jefe de Departamento y 3 oficiales administrativos.

Posteriormente y al absorber la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado las funciones asignadas a dicho Departamento, éste pasó a depender de la Dirección de Control de la Junta de Gobierno, pero con un personal muy reducido y siguió desarrollando labores similares a las anteriormente realizadas, salvo la verificación y comprobación directas.

En vista de los resultados negativos obtenidos en materia de control y de la necesidad e importancia de su aplicación, se promovió una coordinación efectiva entre las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, ya que son éstas tres dependencias las encargadas según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de ejercer tanto el control financiero como patrimonial, debido a que la Secretaría de la Presiden-

cia es la que planea y vigila la inversión; la Secretaría del Patrimonio Nacional la que ejerce el control financiero y administrativo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de intervenir en las relaciones del ejercicio del Presupuesto Federal y del Crédito Público.

Se pensó que con la coordinación de las citadas dependencias se podrían controlar, tanto los Acuerdos Presidenciales relativos a la concesión de subsidios reales, como las Ordenes de Pago y la fecha en que se entregarán a los beneficiarios de subsidios reales sus respectivas cantidades. Además, la Secretaría del Patrimonio Nacional podría informar sobre acuerdos referentes a concesiones extra-presupuestales.

Durante el mismo año de 1959, la Secretaría del Patrimonio Nacional siguió recibiendo de algunos beneficiarios documentación comprobatoria que alcanzó grandes proporciones pero de las que no se obtuvo ninguna información útil, ya que dicha información era sumamente desordenada, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Las labores de control se empezaron a llevar a cabo tomando como base el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para 1960 y acudiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de obtener los avisos de concesión. Este método de control no dió resultado debido a que la información recibida de la Secretaría de Hacienda fué insuficiente, pues la Secretaría del Patrimonio Nacional únicamente tuvo conocimiento parcial de ocho ramos administrativos, los que en total representaron 1,220 millones de pesos y de los cuales solamente se concentró en el Departamento de Subsidios de dicha Dependencia el 43.1% del total ejercido en esos ramos. Del total ejercido en el año (2,875 millones de pesos) únicamente se pudo registrar el 42%; pero esta falta de información es más notable si se toma en cuenta las cantidades ejercidas en cada uno de los ramos. Así, por ejemplo, para el Ramo IV, Gobernación, que ejerció en subsidios reales poco más de 4 millones de pesos, solamente se recibió

información en el citado departamento por poco más de doscientos mil pesos, es decir, apenas por el 5.1%; del Ramo X, Industria y Comercio, únicamente se recabó información por el 12.3% de lo erogado efectivamente en el año.

El Ramo del que en mayor cuantía tuvo información el Departamento de Subsidios de la Secretaría del Patrimonio Nacional fue el de Salubridad y -- Asistencia, ya que se conoció hasta septiembre del año fiscal referente, el 108.8%; lo que, por otra parte, deja ver claramente la falta de coordinación entre las Secretarías encargadas del Control.

Pero más penoso resulta el observar que del Ramo XXIII, Erogaciones Adicionales, únicamente se obtuvo una información del orden del 3.5%; es decir, en una oficina encargada de controlar los subsidios reales no se tuvo conocimiento de la aplicación del 96.5% restante.

A partir del mes de octubre del año que estamos tratando, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público negó a la Secretaría del Patrimonio Nacional la poca información que respecto a subsidios le venía proporcionando, indicando que dicha información se proporcionaría únicamente a la Secretaría de la Presidencia, y que ésta a su vez, la remitiría a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Como resultado de las pláticas sostenidas entre los representantes respectivos de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, se redactó un convenio o instructivo de colaboración conjunta para la vigilancia de los subsidios reales.

En dicho convenio, se acordó que la Secretaría del Patrimonio Nacional debería contar con elementos suficientes para vigilar el ejercicio de los subsidios. La acción encomendada a la Secretaría del Patrimonio Nacional se desarrollaría, en resumen, de la siguiente manera:

a) Con la documentación proporcionada por la Secretaría de la Presidencia se abrirían los registros y expedientes relativos;

b) Se clasificarían los subsidios de acuerdo a su finalidad e importancia;

c) Mediante los informes periódicos recibidos de la Secretaría de la Presidencia, se elaboraría un Control Estadístico;

d) Se haría una selección de los subsidios de acuerdo con su importancia e irregularidades observadas. El resultado de las inspecciones serviría para promover las modificaciones pertinentes; y

e) La información reunida referente a la comprobación del gasto, la necesidad del subsidio o su justificación desde el punto de vista económico-fiscal, serviría para orientar la política de subsidios del Gobierno Federal.

A partir del mes de noviembre de 1960, la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo con el convenio de colaboración conjunta, envío a la Dirección de Control de la Secretaría del Patrimonio Nacional 9 remisiones que incluían 36 concesiones de subsidios con un importe de 14.9 millones de pesos operados con cargo al Ramo XX (OBRAS PUBLICAS) y de 25 mil pesos con cargo al Ramo XI (EDUCACION PUBLICA).

Durante el mes de diciembre de 1960, la Secretaría del Patrimonio Nacional recibió de la Secretaría de la Presidencia 13 remisiones más, que autorizaban erogaciones por un total de 15 millones de pesos, de los cuales correspondieron 9 millones a Comunicaciones y Transportes; casi 2 millones a Industria y Comercio, 2.3 millones a Educación Pública, y 1.5 millones a Salubridad y Asistencia. Estas erogaciones abarcaron subvenciones y subsidios reales, tanto para el consumo como para la inversión.

Es lógico pensar que el convenio de colaboración conjunta empezó a sentir efectos estando ya casi por terminar el año de 1960, por lo que la información fue de poca utilidad tanto por su escasez como por falta de oportunidad, además de que el escaso personal impidió efectuar investigaciones di-

rectas para comprobar que el subsidio fuera invertido precisamente en los renglones para los que fue concedido.

Podemos sacar en conclusión de todo lo anterior que:

a) La escasa información recibida durante el año de 1960, la falta de personal y la ausencia de un programa de trabajo conjunto entre la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la Presidencia hizo que se limitara de una manera definitiva la acción de vigilancia y control que le señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la Secretaría del Patrimonio Nacional, en materia de subsidios.

b) No se pudieron elaborar estadísticas continuas que permitieran conocer el destino de los subsidios en las diferentes actividades económicas, y por lo tanto no se pudo determinar la contribución del Estado, por medio de los subsidios, al desarrollo económico sectorial, regional y mucho menos nacional; y claro está no pudo determinarse la política que en materia de subsidios se considerara más conveniente.

De 1961 a la fecha, en que se cuenta con un programa de trabajo conjunto entre las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, y con la información que a partir de enero la Secretaría de la Presidencia proporcionó completa y oportunamente, el Departamento de Subsidios de la Secretaría del Patrimonio Nacional tuvo funciones de mayor amplitud, como la de iniciar registros generales, y clasificarlos de acuerdo con su finalidad, a fin de conocer con precisión a qué organismos y empresas del Estado se les concede subsidios, en qué cuantía y cual fue el objeto de su concesión. A partir de cuando el mencionado departamento fue recibiendo la información de la Secretaría de la Presidencia, se inició un control estadístico particular de cada uno de los organismos beneficiados. Esto permite rápidamente la localización y el conocimiento de los conceptos más importantes abarcados dentro del subsidio real. Con base en los informes periódicos de los beneficiarios y en la información

CUADRO Nº 20

CONTROL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS REALES

TERCER TRIMESTRE 1964

(Miles de Pesos)

	R A M O S	INFORMACION SOLICITADA		INFORMACION RECIBIDA	
		Número de Beneficiarios	Importe	Número de Beneficiarios	Importe
	T o t a l	787	2,443,096	512	3,273,282
IV	Gobernación	2	156	1	60
V	Relaciones Exteriores	3	1,742	1	86
VI	Hacienda	14	5,745	5	3,442
VII	Defensa Nacional	1	608	1	608
VIII	Agricultura	26	7,987	6	6,641
IX	Comunicaciones y Transportes	7	67,065	6	73,203
X	Industria y Comercio	5	17,040	1	1,500
XI	Educación Pública	302	880,438	190	1,614,458
XII	Salubridad y Asistencia	322	369,858	232	360,625
XIII	Marina	10	2,352	1	24
XIV	Trabajo	5	7,012	2	6,217
XV	Agrario	5	500	1	500
XVI	Recursos Hidráulicos	9	152,608	8	447,729
XVIII	Patrimonio Nacional	25	136,185	21	111,818
XX	Obra s Públicas	-	-	18	76,887
XXI	Turismo	2	26,876	1	36,955
XXIII	Erogaciones Adicionales	49	766,924	17	532,529

Fuente: Información directa de los Beneficiarios, recabada en las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 21

CONTROL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS REALES
SEGUNDO TRIMESTRE 1964
(Miles de Pesos)

	R A M O S	INFORMACION SOLICITADA		INFORMACION RECIBIDA	
		Número de Beneficiarios	Importe	Número de Beneficiarios	Importe
	T O T A L	533	2,454,110	409	2,484,676
IV	Gobernación	1	60	1	60
V	Relaciones Exteriores	2	438	2	438
VI	Hacienda	14	5,735	8	6,471
VIII	Agricultura	26	7,987	7	7,949
IX	Comunicaciones y Transportes	7	67,075	6	67,065
X	Industria y Comercio	2	254	2	254
XI	Educación Pública	52	824,358	52	1,178,285
XII	Salubridad y Asistencia	305	381,849	254	280,680
XIII	Marina	10	2,352	5	923
XIV	Trabajo	5	7,012	2	5,535
XV	Agrario	2	500	1	400
XVI	Recursos Hidráulicos	9	152,206	6	284,678
XVIII	Patrimonio Nacional	25	136,114	24	131,637
XX	Obras Públicas	26	108,883	26	106,883
XXI	Turismo	2	23,876	1	30,450
XXIII	Erogaciones Adicionales	45	757,411	12	382,968

Fuente: Información directa de los Beneficiarios, recabada en las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CONTROL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS REALES
TERCER TRIMESTRE 1963
(Miles de Pesos)

	R A M O S	Número de Beneficiarios	%	IMPORTE	%
	Información Solicitada	697	100.0	1,933,159	100.0
	Información Recibida	453	65.0	1,573,481	81.4
V	Relaciones Exteriores	2		75	
VI	Hacienda	7		6,855	
VII	Defensa Nacional	1		90	
VIII	Agricultura	6		2,086	
IX	Comunicaciones y Transportes	8		60,513	
X	Industria y Comercio	2		180	
XI	Educación Pública	126		806,196	
XII	Salubridad y Asistencia	240		243,234	
XIII	Marina	5		923	
XIV	Traba jo	4		7,541	
XV	Agrario	2		600	
XVI	Recursos Hidráulicos	4		62,050	
XVIII	Patrimonio Nacional	27		113,954	
XX	Obras Públicas	4		209,521	
XXI	Turismo	1		24,789	
XXIII	Erogaciones Adicionales	14		34,876	

Fuente: Información directa de los Beneficiarios, recabada en las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 23

CONTROL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS REALES
PRIMER TRIMESTRE 1963
(Miles de Pesos)

	R A M O S	Número de Beneficiarios	%	IMPORTE	%
	Información solicitada	220	100.0	1,103,548	100.0
	Información recibida	123	55.9	438,424	39.7
V	Relaciones Exteriores	2		75	
VI	Hacienda	3		21	
VII	Defensa Nacional	5		448	
VIII	Agricultura	4		5,959	
IX	Comunicaciones y Transportes	7		33,648	
X	Industria y Comercio	2		1,008	
XI	Educación Pública	10		201,406	
XII	Salubridad y Asistencia	50		81,256	
XIII	Marina	2		659	
XV	Agrario	1		400	
XVIII	Patrimonio Nacional	25		82,461	
XXI	Turismo	1		17,000	
XXIII	Erogaciones Adicionales	11		14,083	

Fuente: Información directa de los Beneficiarios, recabada en las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

CUADRO Nº 24

CONTROL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS REALES
PRIMER TRIMESTRE 1962
(Miles de Pesos)

	RAMOS	INFORMACION SOLICITADA		INFORMACION RECIBIDA	
		Número de Avisos	Importe	Número de Avisos	Importe
	TOTAL	307	530,970	271	490,993
IV	Gobernación	-	-	2	138
V	Relaciones Exteriores	5	468	4	465
VI	Hacienda	20	3,943	12	2,847
VII	Defensa Nacional	11	609	5	606
VIII	Agricultura	11	2,618	7	2,254
IX	Comunicaciones y Transportes	13	40,040	8	40,040
X	Industria y Comercio	7	2,557	3	1,043
XI	Educación Pública	21	149,461	16	141,455
XII	Salubridad y Asistencia	147	199,565	134	172,379
XIII	Marina	5	616	4	592
XIV	Trabajo	1	720	1	720
XV	Agrario	1	200	1	200
XVI	Recursos Hidráulicos	13	43,951	7	49,881
XVIII	Patrimonio Nacional	33	53,748	27	50,919
XX	Obras Públicas	3	701	1	2,000
XXIII	Erogaciones Adicionales	16	31,773	10	25,454

Fuente: Información directa de los Beneficiarios, recabada en las Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

recibida de la Secretaría de la Presidencia, se investigaron selectivamente el ejercicio y aplicación del subsidio, y con base en estas investigaciones se promovieron las modificaciones pertinentes. Cabe hacer notar que debido a la falta de personal las inspecciones directas no se pudieron llevar a cabo y se trabajó con los informes trimestrales que envían los beneficiarios. Por su parte, la Secretaría de la Presidencia investiga directamente a los beneficiarios de subsidios reales más importantes. A continuación incluyó una serie de cuadros referentes a la información trimestral recabada de los beneficiarios.

Aunque se ha logrado bastante, de 1961 a la fecha, en cuanto al control y ejercicio de los subsidios reales, todavía queda mucho camino por recorrer. De poder lograr reunir los elementos básicos que permitieran a la oficina encargada del control de los subsidios reales encauzar su acción, no sólo se haría la vigilancia del gasto mismo, sino que con el estudio general e individual de los subsidios se podrían elaborar los estudios siguientes:

A - ESTUDIOS GENERALES

1. Elaboración de un padrón o registro general de subsidios y beneficiarios.
2. Determinar, oportunamente, el monto total de los subsidios autorizados y ejercidos.
3. Proporción de los subsidios en relación con el total del gasto público.
4. Distribución de los subsidios entre las distintas actividades económicas.
5. Magnitud e incremento de los subsidios de inversión en el patrimonio nacional.
6. Contribución del Estado, a través de los subsidios, en la producción nacional y en la substitución de bienes y servicios importados.

7. Cuantificar la proporción en que el Estado contribuye, mediante los subsidios, al financiamiento del Sector Descentralizado, tanto en la formación de sus capitales como en su operación.

8. Influencia de los subsidios en la regulación y equilibrio de algunos factores, actividades y sectores de la economía nacional.

B - ESTUDIOS INDIVIDUALES

1. Vigilar y comprobar que el subsidio concedido se aplicó precisamente a los gastos de operación, o a incrementar su capital contable, de acuerdo con los fines específicos del propio subsidio real.

2. Determinar la necesidad real que tiene un organismo o empresa de recibir un subsidio, ya sea por haberse creado sin capital; o porque los recursos propios sean insuficientes; o porque sus actividades no sean productivas o suficientemente productivas, u opere con características reguladoras, asistenciales, educativas, culturales, etc., o cuando se trate de organismos o empresas que interese conservar como fuentes de producción y de trabajo, o por su contribución al logro de una meta fijada para el mejor desarrollo económico del país.

3. Conocer los movimientos del capital o patrimonio del organismo o empresa predeterminado, consecuente a la concesión y ejercicio de subsidios de inversión.

4. Medir la productividad del subsidio en el organismo o empresa que se estudie.

Para desarrollar los estudios anteriores, en lo que se refiere a la Secretaría del Patrimonio Nacional, sería necesario la integración de un de-

partamento especializado en la materia, que contará con los elementos necesarios en cuanto a la información y personal, no sólo para ejercer la función de vigilancia y control, sino para poder abocarse al mismo tiempo a estudios de tipo general o individual. Sin embargo, y por circunstancias de índole política, es difícil pensar en un programa amplio, ya que no hay posibilidades de contar con personal suficiente y de la calidad requerida, por la estrechez del presupuesto, además de no contar hasta la fecha con la seguridad absoluta de poderse recabar toda la información necesaria para las distintas elaboraciones propuestas. Parece existir contradicción en las ideas anteriores, ya que páginas atrás se afirmó que desde 1961 a la fecha se ha recibido la información completa y oportuna, pero esto observándolo desde un punto de vista meramente presupuestal, porque comparando las cifras finales de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional se observa que esas cifras no concuerdan entre sí, y muchos menos si se comparan con las de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Aún cuando se ha encomendado conjuntamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional y a la de la Presidencia, la intervención en la inversión de los subsidios, lo que trae como consecuencia inevitable duplicar en muchos aspectos el trabajo, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional la función de vigilar cuidadosamente el gasto de los subsidios reales, vistos éstos como un recurso o patrimonio de la Nación; en tanto que a la Secretaría de la Presidencia le interesa principalmente la inversión de los subsidios, en cuanto a que éstos satisfagan dentro de sus proporciones, los programas elaborados por dicha Secretaría.

Vemos por tanto que el control de los subsidios reales está ramificado en varias Dependencias, lo cual causa graves problemas, entre ellos la duplicidad de trabajo, la competencia política, la confusión entre los mismos beneficiarios. A mi modo de ver debería de centralizarse el control, desde un

punto de vista presupuestal, el control lo ejercería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiéndolo desde el punto de vista de la inversión sería la Secretaría de la Presidencia la encargada de ejercerlo, y si se considerará el subsidio como patrimonio de la Nación sería la Secretaría del Patrimonio Nacional la responsable.

En la actualidad, se observa que una gran cantidad de empresas no saben donde mandar los cuestionarios referentes a la comprobación de la inversión de los subsidios reales, y en caso de mandarlos a una de las Dependencias, la información es ocultada, con el resultado de que al finalizar el ejercicio fiscal y comprobar cifras, éstas resultan discordantes. Tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Años	SUBSIDIOS EJERCIDOS		Diferencia	Información recabada por las Srías. de Presidencia y Patrimonio Nacional. %
	Srías. de Presidencia y Patrimonio Nacional	Cuenta de la Hacienda Pública - Federal. SH y CP.		
1964	4 427	5 600	1 173	79.0
1963	2 880	4 951	2 071	58.1
1962	1 840	4 515	2 675	40.8
1961	2 588	3 585	997	72.2

FUENTE: Oficinas Técnicas y Administrativas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. SePaNal.

En el capítulo I vimos la enorme importancia que tiene la planificación y la coordinación a cualquier nivel. De aplicarse ésta, se terminaría, entre otros, con los subsidios reales tradicionales, ya que hay empresas que operan con superávit y sin embargo, llevan años gozando de subsidio. Además, al planificar sabríamos el monto de la inversión necesaria para llegar a cumplir nuestras metas trazadas de antemano, y se subsidiaría a los sectores que contribuyeran al logro de esas metas, dejándose de subsidiar o disminuyendo

el monto de su subsidio, en la cantidad que fuera conveniente, algunas otras, que lo único que se ha logrado ha sido un desembolso público mal canalizado, y obstruccionar al Desarrollo Económico Nacional.

No está de más el volver a insistir en la centralización del control; es decir, que un solo órgano del Ejecutivo o una dependencia autónoma del mismo, formule los planes de inversión y programas de actividad, así como las labores relativas a control.

La experiencia nos ha demostrado que la intervención de varias dependencias del Ejecutivo crea mil escollos de trámite, provoca controversias, y dificulta la prevalecencia de un criterio directivo y propicia la proliferación de criterios. Hay que pensar, además, en la imposibilidad de que cada uno de los organismos descentralizados, financiados en gran parte por subsidios reales-tales como Ferrocarriles Nacionales, CONASUPO, etc. etc.- acuerde con el Jefe del Ejecutivo para plantear los asuntos de resolución. Tampoco es de esperarse efectividad en el sistema de control, mediante la presencia de Titulares de las Secretarías de Estado en los órganos de dirección. La ocupación de un titular de Secretaría de Estado al frente de los negocios de su perímetro suele absorberlo enteramente, despojarlo de tiempo, lo cual indudablemente redunda en que distraiga su atención de las cuestiones que atañen a los organismos en los cuales ejerce un cargo directivo.

Al crearse un órgano independiente encargado del Sector Descentralizado absorbería automáticamente el control de los subsidios reales, con oficinas especializadas de planificación para su concesión.

El controlar no es otra cosa más que comparar -de preferencia cuantitativamente- los resultados efectivamente obtenidos con los resultados previstos. Por ello la forma de controlar, esto es, la forma de comparar, no tiene mayor importancia; lo que vale para un control efectivo es una adecuada planificación, que permita establecer con el máximo detalle posible los re-

sultados que se esperan. Esto implica que, una vez definido el fin social que cada beneficiario de subsidios reales debe perseguir, ha de establecerse la magnitud de los resultados que se esperan y la de los recursos destinados a la obtención de los resultados, para acercarse a una relación óptima entre unos y otros. Que al controlar aquel fin y esta relación aparezca o no una utilidad contable, es algo secundario. El fin y la relación óptima, incluso, pueden darse aún en los casos de un déficit permanente, y no por ello se estará desvirtuando la función del beneficiario de que se trate.

De lo anterior se desprende que las funciones del control persigan fundamentalmente un triple objetivo:

a) Comprobar que se cumplan debidamente las tareas asignadas dentro de la planificación nacional con fines de desarrollo económico.

b) Que operen eficientemente, es decir que se aproveche al máximo los recursos y

c) Lograr una coordinación total con el resto del Sector Público.

Al respecto el Lic. Cervantes Delgado dice lo siguiente:

"Para poder llevar a cabo el control del Sector Descentralizado y, dentro de ellos los subsidios, es necesario que la unidad técnico administrativa con facultades al respecto, aplique medidas de control y vigilancia a un alto nivel, es decir, que realice funciones de macro-control. Ello significa no interferir en aspectos de detalle la autoridad técnica y administrativa de los funcionarios ejecutivos superiores de cada organismo y empresa, respetándose consecuentemente, el espíritu que el legislador persiguió mediante la descentralización.

Los instrumentos para llevar satisfactoriamente un control, están dados principalmente por los estados financieros, los programas, presupuestos y subsidios y, en general, por los datos e información económica de cada organismo y empresa. Obviamente, siempre y cuando estén elaborados con criterios

adecuados, sean veraces y se presenten, además en forma oportuna." 46/

"El contar con dichos instrumentos, permite a la Oficina encargada del Control disponer, previo análisis, de los elementos necesarios para diagnosticar en cada uno de los organismos sujetos a control, y sugerir las medidas administrativas, técnicas, financieras o económicas por adoptar, con objeto de superar los factores que estén operando como limitantes de una operación sana y eficiente, y precisar en su caso, las causas por las que el organismo o empresa se esté apartando de las medidas administrativas, técnicas, financieras, económicas por adoptar, con objeto de superar los factores que estén operando como limitantes de una operación sana y eficiente, y precisar en su caso, las causas por las que el organismo o empresa se esté apartando de las metas señaladas en el plan general" 47/.

Esta debe ser políticamente fuerte para poder hacerse respetar en todas las decisiones por ella tomada, y que no surja el problema que existe en la actualidad, de que algunos de los Organismos y Empresas beneficiados con subsidios reales cuentan con más fuerza política que los órganos encargados de ejercer el control.

Podemos sacar en conclusión, que los diferentes intentos que ha habido para ejercer el control administrativo y financiero de los beneficiarios de subsidios reales, han sido prácticamente inoperantes, y que es hasta mediados del pasado régimen, cuando se ha logrado algún avance, aunque, como se puede observar a través del presente ensayo, con resultados sumamente modestos.

46/ Alejandro Cervantes Delgado. El Control de los Organismos y Empresas del Estado. Conferencia. Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. 1963.
47/ Alejandro Cervantes Delgado. Ob.Cit. 1963.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- El concepto de subsidio ha variado marcadamente a lo largo de la Historia Económica. En un principio, fueron los particulares los que otorgaban subsidios a sus monarcas, para ser destinados a fines específicos. Posteriormente, la corriente se invirtió y son los gobiernos los que auxilian con fondos públicos a diversas instituciones o particulares. Por lo tanto, en un sentido moderno, se puede definir al subsidio como la cesión unilateral que en efectivo (en el caso de los subsidios reales) o con cargo a impuestos (en el de los virtuales), otorga el Estado con el objeto de mejorar niveles de vida de determinados grupos de la población o de fomentar actividades de índole económica, social o cultural.

2.- El Estado consciente de que la política de subsidios es una de sus mejores armas para influir en la orientación de la actividad económica la ha utilizado extensivamente para aumentar los niveles de consumo y propiciar un mayor grado de desarrollo económico. Sin embargo hasta la fecha, en nuestro país, dicha política no ha seguido lineamientos generales con el fin primordial de acelerar el desarrollo económico, por lo que su eficacia se ve enormemente limitada.

3.- Además, de no haber seguido un lineamiento definido, la política de subsidios, no ha sido sujeta a una reglamentación, debido a la falta de unidad de criterio (ya que están reglamentados por un gran número de leyes, acuerdos y decretos), así como a los inadecuados procedimientos en su otorgamiento.

4.- Es por lo tanto esencial, encuadrar la política de subsidios dentro del marco general de política económica, al igual que los gastos públicos deben considerarse como instrumentos de la programación y encauzarse en la política general a seguir para servir eficazmente a la actividad planificadora.

5.- Al comparar las cifras concentradas por las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional con las de la Cuenta Pública, puede observarse la deficiencia en la información recibida por estas Dependencias. Empero, se ve claramente, que el Gobierno Federal en los últimos años incrementó los subsidios reales hacia el consumo, en actividades sociales, culturales, educativas, así como de investigación y fomento; en cambio, los subsidios reales de inversión no han experimentado el mismo ritmo de crecimiento, y únicamente se han incrementado los destinados a las obras de las diferentes comisiones hidrológicas en las principales cuencas del país.

6.- Los subsidios reales destinados al consumo son justificables como forma temporal de ajuste, pero sería recomendable lograr la estabilización general de los precios a través de otras medidas, y no con el sostenimiento de relaciones artificiales de precios. Los subsidios deberían canalizarse primordialmente al aumento de la producción.

7.- Debido a la importancia que en los últimos años ha alcanzado el Sector Descentralizado, los subsidios reales hacia dicho Sector han registrado un incremento notable.

8.- El subsidio real de inversión al Sector Descentralizado debe considerarse como Inversión Pública.

9.- La planeación y el control constituyen necesidades de primer orden, además, de ser funciones estrictamente relacionadas, ya que no puede controlarse una actividad que no haya sido planeada.

10.- El control de los subsidios reales en nuestro país, está considerado en el Artículo 7o., Fracción XVII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como en el Acuerdo Presidencial de 11 de febrero de 1961. Son las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia las facultadas para ejercerlo. Esto trae consigo graves problemas, tanto de orden político como administrativo, por no existir una perfecta coordinación entre los órganos encargados de ejercer el control, por lo que este debería ejercerse por una sola Secretaría, que solo se auxiliaría de las dependencias que, según el caso, tuviesen relación directa con el fin para el que se otorgue el subsidio.

11.- El órgano encargado de ejercer el control, debe tener más fuerza política que cualquier organismo o empresa beneficiado con subsidios.

12.- Se debe ejercer un control muy especial sobre la partida presupuestal relativa a los subsidios concedidos al comercio y a la industria, ya que con frecuencia se incluyen en dicha partida subsidios otorgados a instituciones que no tienen nada que ver con la regulación del mercado de productos esenciales para la economía (finalidad primordial de este tipo de subsidios), lo que deforma las cifras de este rubro de tanta importancia y, por ende, desvirtúa cualquier análisis que se pretende llevar a cabo.

13.- A su vez, deben controlarse de una forma estricta, los subsidios a los precios -que se conceden a través de la CONASUPO- para que tengan un efecto verdaderamente positivo al beneficiar a la población

de más bajos ingresos, no solamente en el Distrito Federal, sino en toda la República.

14.- El Estado debe definir claramente los objetivos de sus empresas, mejorando el control de sus operaciones y procediendo a un saneamiento administrativo que, mediante el uso de técnicas modernas, permita una operación eficiente pero sin caer en el error de enjuiciar los resultados de sus operaciones como empresas privadas. Si alguna de estas instituciones arrastran vicios en materia de concesiones o de subsidios, debe procederse a sustituirlos por cualquier otro de los instrumentos con que cuenta el Gobierno de tal modo que además de cumplir mejor por la vía directa las funciones de fomento y ayuda, sea posible observar con claridad la eficiencia del Estado como Administrador.

15.- Puesto que desde un punto de vista estrictamente económico los subsidios reales y los virtuales tienen los mismos efectos, considero que la mayor parte de las conclusiones de este trabajo (también de carácter esencialmente económico), desprendidas solo con base en el análisis de los primeros, podrían generalizarse para ser aplicadas a la política general de subsidios, como un todo.

BIBLIOGRAFIA

AHUMADA JORGE; "Teoría y Programación del Desarrollo Económico. CEPAL. México, 1961.

ALATRISTE SEALTIEL; "La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados, Conferencia. México Agosto 1962.

BALBOA MANUEL; "La Contabilidad Social". Santiago, Chile 1961. -

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR; Revistas Mensuales.

BIRNIE ARTURO; Historia Económica de Europa. México 1940.

CERVANTES DELGADO, ALEJANDRO; "El Control de los Organismos y Empresas del Estado". Conferencia. Escuela Nacional de Economía. México 1963.

CONTRERAS CERVANTES, RUBEN; "Los Subsidios Federales en México". Tésis Escuela Nacional de Economía. México -- 1962.

CHENERY, H. B.; "Política y Programas de Desarrollo". Boletín - Económico de las Naciones Unidas. Marzo, 1958.

DIARIOS OFICIALES; 23 de Diciembre de 1958; 4 de Noviembre de -- 1939; y 24 de Abril de 1961.

DICCIONARIO ECONOMICO DE NUESTRO TIEMPO.

ESTEVEZ SANCHEZ, JOSE; "Control y Planeación de las Participaciones Estatales". Tésis, Escuela Nacional de Economía. México 1962.

FLORES ZAVALA, ERNESTO; "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" Editorial Porrua, México 1955.

GALAN BALBOA, CARMEN; "Los Subsidios en México". Tésis, Escuela-Nacional de Economía. 1944.

HOLLAND, E.P.; "Un Modelo Económico de Simulación de Problemas-de Desarrollo Económico". Centro Internacional de Estudios. 1960.

LOPEZ ROSADO, DIEGO; Historia Económica de México, Editorial Cátedra, México 1956.

M. DE NAVARRETE, IFIGENIA; "La Naturaleza de la Reforma Fiscal". Escuela Nacional de Economía. México 1962.

MARTERG, GONZALO; "Organización para el Planeamiento del Desarrollo Económico". CEPAL. México 1960.

MATUS R. CARLOS; "Política Económica y Financiamiento para el Desarrollo". CEPAL. Chile 1961.

O.N.U.; "Manual para la Clasificación de las Transacciones del Gobierno según su carácter Económico y su -- Función". México 1961.

RIVERA BORBON, CARLOS; "Los Gastos de Transferencia del Gobierno Federal Mexicano" Tesis. Escuela Nacional de Economía. México 1962.

ROLP R. EARL; " Teoría de la Economía Fiscal" Ediciones Aguilar, Madrid 1960.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO; Memorias Anuales de - Labores. Cuenta de la Hacienda Pública. 1955-1963. Instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación. México 1960. Presupuesto General de Egresos de la Federación 1955-1964.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL; Memorias Anuales de Labores. 1959-1963.

SOCIAL SCIENCES ENCYCOPEDIA OF.

TINBERGEN JAN.; "La Planeación del Desarrollo Económico". F.C.E. México 1962.

VILLAR PALASI, JOSE LUIS; "Las Técnicas Administrativas de Fomento y Apoyo al Precio Político. México, 1952.

VUSKOVIC, PEDRO; "La Contabilidad Social". Conferencia. México, Agosto 1961.

WEBER, MAX.; "Historia Económica General". F.C.E. México, 1962.

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION. -	8

CAPITULO I

Diversas Definiciones del Concepto Subsidio. - - - - - - - - -	12
Clasificación. -	14
Antecedentes Históricos del Subsidio. - - - - - - - - - - - - -	17
El Caso Particular de México. - - - - - - - - - - - - - - - - - -	23

CAPITULO II

Política Económica del Desarrollo. - - - - - - - - - - - - - - -	29
Instrumentos de la Política Económica. - - - - - - - - - - - - -	30
Los Modelos Económicos. -	34
Planificación con Fines de Desarrollo - - - - - - - - - - - - - -	35
Programación Global y Política Económica - - - - - - - - - -	38
Planes Anuales y a Largo Plazo. - - - - - - - - - - - - - - - - -	39
Flexibilidad de la Programación Global- - - - - - - - - - - -	40
Aplicación de la Programación Global - - - - - - - - - - - - - -	41
Elaboración de un Programa - - - - - - - - - - - - - - - - - - -	42
Los Subsidios y la Contabilidad Social - - - - - - - - - - - - -	45
Naturaleza de los Servicios Gubernamentales - - - - -	47
Descripción de la Clasificación según su función - - -	48
Sectores, según el carácter Económico - - - - - - - -	50
Transferencias -	51
Clasificación de las Transferencias - - - - - - - - - - - - - -	51

CAPITULO III

Generalidades -	55
El Presupuesto General de Egresos de la Federación, Características, Partidas Afectadas por Subsidios Reales. - - - - -	55
Subsidios Reales Concedidos - - - - - - - - - - - - - - - - - - -	61
Año Fiscal 1961 -	61
Año Fiscal 1962 -	71
Año Fiscal 1963 -	80
Año Fiscal 1964 -	89
Consideraciones Finales -	99

Pag.

CAPITULO IV

Importancia del Control - - - - - - - - - - - - - - - - - - - 106
Fundamento Legal para el Control de los Subsidios Reales 107
Técnicas, Organos e Instrumentos de Control - - - - - - - 110

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES - - - - - - - - - 129

BIBLIOGRAFIA - 134