



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón  
COORDINACION DE ECONOMIA



# Política Presupuestaria en México

— Su Importancia Económica —  
1982 — 1985

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA

Presenta:

**Fernando Martínez Zuñiga**

**1987**



## **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 está 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.

**LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN MEXICO  
- SU IMPORTANCIA ECONOMICA -  
1982-1985**

**I N D I C E**

pág

**PROLOGO**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO PRIMERO**

**MARCO CONCEPTUAL BASICO DEL PRESUPUESTO**

|   |    |
|---|----|
| 1.1.- Concepto y evolución del presupuesto  | 1  |
| 1.1.1.- Antecedentes históricos del presupuesto                                     |    |
| 1.1.2.- Equilibrio y déficit presupuestal   | 3  |
| 1.1.3.- Estructuralismo económico y presupuesto                                     | 7  |
| 1.2.- Función del Estado mexicano en el desarrollo económico                        | 11 |
| 1.2.1.- Planeación y desarrollo económico   |    |
| 1.2.2.- Estructura y organización del Sector Público en México                      | 17 |
| 1.3.- Las políticas económicas en México  | 20 |
| 1.3.1.- Política económica de dirección   | 21 |
| 1.3.2.- Política económica de ajuste  | 23 |
| 1.3.3.- La política de ajuste, como marco de aplicación de la Política Presupuestal | 25 |

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN MEXICO**

|   |    |
|---|----|
| 2.1.- Instrumentación y ejecución de la Política Presupuestal | 27 |
|---|----|

|   | pág |
|---|-----|
| 2.1.1.- Objetivos y finalidad de la Política Presupues -<br>tal                         | 28  |
| 2.1.2.- Marco jurídico-administrativo   | 31  |
| 2.1.2.1. Reformas a la Constitución Política  |     |
| 2.1.2.2. La Reforma Administrativa  | 34  |
| 2.1.2.3. Leyes, decretos y disposiciones afines a la -<br>Política Presupuestal         | 39  |
| 2.1.3.- Ubicación de la Política Presupuestal en el Sis-<br>tema Nacional de Planeación | 42  |
| 2.2.- Programación presupuestaria : evolución y actualidad                              | 47  |
| 2.2.1.- El presupuesto tradicional  | 48  |
| 2.2.2.- El sistema de presupuesto por programas   | 50  |
| 2.3.- Vinculación Plan-programa-presupuesto   | 57  |
| 2.3.1.- El proceso de planeación  | 59  |
| 2.3.2.- El proceso de programación presupuestaria                                       | 61  |
| 2.3.3.- Ciclo y calendarización de actividades  | 62  |

## CAPITULO TERCERO

### LA POLITICA PRESUPUESTARIA Y EL CONTROL DEL GASTO PUBLICO DURANTE SU EJERCICIO (1982-85)

|  |    |
|--|----|
| 3.1.- Elementos de la Política Presupuestaria en materia<br>de control del gasto público       | 68 |
| 3.1.1.- La Política Presupuestal y el déficit del Sec -<br>tor Público                         |    |
| 3.1.2.- Control y evaluación presupuestal  | 74 |
| 3.1.3.- Tipos y etapas del control del gasto público   | 76 |
| 3.2.- Sistemas de control e información utilizados duran-<br>te el ejercicio del gasto público | 80 |
| 3.2.1.- Sistema Unificado de control presupuestal (SUCP)                                       | 81 |
| 3.2.2.- Sistema de Información del Ejercicio de Servi -<br>cios Personales (SIESP)             | 82 |
| 3.2.3.- Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financie<br>ro del gasto público (COSEFF)      | 84 |

|   | pág |
|---|-----|
| 3.2.4.- Sistema del Ejercicio de la Inversión Pública (SEIP)  | 86  |
| 3.2.5.- Sistema de Presiones de Ampliación al Gasto (SIPEGA)  | 87  |
| 3.3.- Problemática actual y perspectivas de la Política Presupuestaria en materia de control y seguimiento del gasto  | 89  |
| 3.4.- Necesidad de la creación de un Sistema Integral de Información, Control y Seguimiento del Gasto Público Federal | 91  |
| 3.4.1.- El seguimiento y control del gasto público : una retrospectiva  |     |
| 3.4.2.- Consideraciones para la creación de un Sistema Integral de Seguimiento y Control del gasto público            | 96  |

## CONCLUSIONES

## APENDICE ESTADISTICO

## BIBLIOGRAFIA

## P R O L O G O

" Hemos sido testigos de muchos cambios ; preparémonos a ser protagonistas o cronistas de muchos cambios más. Para cumplir con la tarea vital que nos concierne, mantengámonos en actitud abierta a lo que proponen las avanzadas de nuestra contemporaneidad. "

Jesús Reyes Heróles .  
q. e. p. d.

Desde tiempos inmemoriales, las sociedades humanas han tenido que hacer frente a lo que en la actualidad constituye aún la antinomia central de la economía : la escasez de recursos frente a un gran cúmulo de necesidades.

En efecto, dicho problema continúa vigente y prueba de ello es que, debido a las crisis económicas, hoy en día se ha convertido en algo verdaderamente imperativo el evitar el dispendio y el derroche de los recursos de que se disponen.

Bajo esta premisa, se considera que el tema elegido reviste suma importancia en virtud de tres aspectos que se encuentran ligados de una u otra forma, a la actual crisis por la que atraviesa el sistema económico mexicano.

El primero de ellos es el relativo a la crítica situación de las finanzas públicas dados los altos índices deficitarios -- del Sector Público, en relación con el Producto Interno Bruto , registrados en el período 1982-1985 mismos que, aunados a la --- penuria financiera del Estado, han repercutido desfavorable y negativamente en la economía nacional.

Un segundo aspecto consiste en que los desequilibrios observados en las finanzas públicas son, en parte, producto de las -- desviaciones presentadas entre los niveles de gasto programado -

y lo efectivamente realizado al término de cada ejercicio presupuestal. Ello presupone que, a pesar de los esfuerzos del gobierno federal, no ha sido posible optimizar los mecanismos y procedimientos a fin de evitar el gastar más recursos de los que se asignan.

El tercer y último aspecto, por tanto, se refleja en que los sistemas de control utilizados durante el ejercicio del gasto público, no se les ha prestado una suficiente atención en lo que a su actualización y optimización se refiere.

En consideración a los puntos anteriores, se evidencia la validez y vigencia de la investigación. Por otra parte, es propósito de este trabajo el lograr la difusión y comprensión entre los condiscipulos en general y los especialistas de los fenómenos económicos del Sector Público en particular, de la importancia que tiene el estudio de la Política Presupuestal <sup>1/</sup> de tal suerte que puedan estar en pleno conocimiento de ella y de ser posible la lleguen a dominar, lo que indudablemente repercutirá en un mejor desarrollo de su vida profesional.

<sup>1/</sup> Las acepciones de Política Presupuestal, o Presupuestaria se utilizarán de manera indistinta. Así mismo, en su sentido más amplio será entendida aquí como el conjunto de lineamientos, directrices e instrumentos utilizados por el Gobierno para la asignación, utilización y aplicación de los recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos del Sector Público Federal en la consecución del desarrollo económico y social.

## INTRODUCCION

El problema objeto de estudio de esta investigación lo constituye las finanzas públicas, por cuanto se pretende demostrar - que el déficit gubernamental durante 1982 a 1985 dependió , en - parte, de un deficiente control del gasto público durante su -- ejercicio.

El objetivo general que se plantea, por tanto, se refiere fundamentalmente a despejar la incognita de si fue la mala aplicación de la Política Presupuestaria, en tanto no se llevó a cabo un estricto control del gasto público durante su ejercicio, - lo que motivó que se presentaran los altos índices deficitarios del Sector Público.

Durante el desarrollo de la investigación se busca, el cumplimiento de los siguientes objetivos : a) conocer qué es, y en qué consiste la Política Presupuestal; b) saber cómo se instrumenta y lleva a cabo su ejecución; c) mostrar, grosso modo, cuales son los mecanismos y sistemas aplicados para el control del gasto público durante su ejercicio.

De la misma manera, y a título de objetivos secundarios, se plantea : a) conocer el lugar que ocupa la Política Presupuestal en el esquema de política económica implementada por el Estado a partir de 1982; b) averiguar de que manera contribuye la Política Presupuestal a la realización de los propósitos señalados por la política de ajuste económico; y c) evidenciar la importancia que tiene ésta en la consecución de un desarrollo económico y social más justo y equilibrado.

En base a los objetivos planteados, surgen las siguientes - hipótesis de trabajo que, simultáneamente, sirven de guía a la - presente investigación.

La hipótesis central de la cual se parte consiste en que ,

si bien el déficit del Sector Público, durante el período de estudio, se originó fundamentalmente por la excesiva y onerosa - transferencia de recursos monetarios, vía pago de intereses y - amortización de la deuda pública, no menos cierto es el hecho - de que el déficit fue producto de una inadecuada optimización y en su caso unificación de los sistemas y controles utilizados - para efectuar el seguimiento y control del gasto público durante su ejercicio.

Supeditadas a la hipótesis planteada, se contemplan las -- dos siguientes; siendo, la primera de ellas, en el sentido de -- que la instrumentación y control deficiente del gasto público - obedece a que los cuadros técnicos de diversas Dependencias y - Entidades públicas, no cuentan con suficientes programas de capacitación en la materia; y por otra parte, a que en la práctica misma, no logran obtener la suficiente experiencia y enfoque global de los requerimientos mínimos necesarios para poder efectuar un óptimo control del gasto público, impidiéndose con ello también la propuesta de medidas para subsanar dicha problemática.

En la última hipótesis se puede inferir, por tanto, que en la medida en que se promueva un mayor conocimiento de la importancia, magnitud y alcances de la Política Presupuestaria, se podrán contar con mejores alternativas para mejorar la instrumentación, ejecución, control y evaluación de los recursos presupuestarios.

Así mismo, es válido señalar que tanto la segunda como la tercera hipótesis, se basaron en la idea de que "...no parece ser un defecto menor el que los economistas, pierdan frecuentemente de vista la estrecha conexión que existe entre la teoría y la práctica, ya que la teoría no es otra cosa que la racionalización de la observación, la experiencia y la formulación de principios de validez general. (...) el trabajo científico debe

realizarse para descubrir la verdad y destacarla, y no para defender o atacar determinadas estructuras sociales." 2/

Por otra parte, en lo que se refiere al marco teórico de referencia, se utilizaron los principios sustentados por la corriente estructuralista, en virtud de que los exponentes de la misma fueron quienes lograron definir, en su momento, una concepción teórica muy identificada con la situación económica y social de los países latinoamericanos en general y de México en particular. Dicha conceptualización permitió plantear, así mismo, un modelo de desarrollo económico basado en la industrialización acelerada y en la planeación. 3/

En efecto, los estructuralistas "... sostienen que el crecimiento y expansión (económica) implica incremento del desarrollo industrial y del social. Como el modelo que se propone no es lineal, los desajustes se solucionan a través de la intervención del Estado (...) (con) medidas programadas y planeadas. Para esta escuela, los desequilibrios sociales se deben solucionar con ajustes en la estructura económica. En tal sentido, la planeación rompe los desequilibrios globales que impiden el desarrollo." 4/

Se puede afirmar, por tanto, que los estructuralistas fueron los primeros en introducir e impulsar al interior de los países latinoamericanos la idea de que, conjuntamente con una fuerte intervención del Estado, todas y cada una de las actividades que se realizaran en el terreno económico se deberían planear, programar y presupuestar.

2/ Flores de la Peña, Horacio. Los obstáculos al desarrollo económico. F.C.E. México, 1982 p. 8 El subrayado es nuestro.

3/ Para los fines de este trabajo, los términos planeación y planificación económica se utilizarán indistintamente.

4/ Valdéz Mariscal, Carlos. Teorías sobre la dependencia en América Latina y México. Avance Económico. Vol. 1 Núm. 2 ENEP Aragón. México, 1985. p.4 El subrayado es nuestro.

Como se puede apreciar las bases y fundamentos de esta escuela de pensamiento, son los que más se apegan y responden a los requerimientos teóricos-conceptuales del presente trabajo; ello en virtud de que la problemática central que se plantea - gira en torno a situaciones y conflictos eminentemente vinculados con la Política Presupuestal, misma que presupone el estudio de tópicos relacionados con los procesos de planeación, programación y presupuestación que han sido llevados a cabo en nuestro país durante los últimos años.

Respecto a la metodología empleada, la investigación se apoyó en los métodos deductivo, analítico y sintético. El deductivo por cuanto hace posible abstraer del contexto económico - mexicano, el efecto y repercusión de la problemática mencionada y que se desenvuelve en el ámbito presupuestal; el analítico - en tanto se utiliza al realizar el examen crítico de la eficiencia y efectividad que guardan los sistemas para el control del Gasto Público; y el sintético, que permite la integración y consolidación de los resultados y conclusiones en el marco de la Política Presupuestaria.

En cuanto a los enfoques que se requirieron, fueron el dinámico, el objetivo y el macroeconómico. De esta forma, se describe el aspecto dinámico de las finanzas públicas; se contempla el fenómeno económico del déficit presupuestal, desde un punto de vista objetivo, y eminentemente macroeconómico.

Pese a su extensa apariencia, la estructura del capitulado solo desarrolla de manera profusa aquellos aspectos que resultan claves para el logro de los objetivos e hipótesis planteadas. Así, por ejemplo, para poder comprender en que momento se empieza a dar el seguimiento y control del Gasto Público, resulta imprescindible conocer el proceso de programación -presupue

tación, mismo que es considerado aquí como la columna vertebral de la Política Presupuestal, en virtud de que dicho proceso permite la elaboración de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

En otro orden de ideas, conviene destacar a manera de advertencias que dadas las características y fines de la presente investigación, se optó por describir la problemática apoyándose más en el discurso teórico que en la presentación de datos estadísticos; ello implica que el material utilizado es sólo de carácter ilustrativo de los conceptos y tópicos manejados. Así mismo, el presente trabajo reviste un carácter técnico-administrativo; sin embargo, este hecho no constituye en definitiva -- una limitante para otros puntos de vista.

Es preciso señalar también que, quizá una de las limitaciones presentadas en este ensayo, radica en que el análisis realizado no aborda la problemática desde una perspectiva económica muy amplia; lo que se traduce en un enfoque sumamente particular del tema tratado. No obstante, desde esta perspectiva, el -- universo de aspectos que se hayan necesariamente inmersos en -- cuestiones político-económicas, representan puntos de referencia a partir de los cuales es posible hacer pausas reflexivas -- para obtener conclusiones que conlleven a soluciones prácticas de los problemas detectados.

Bajo las anteriores consideraciones, en el capítulo primero, se aborda el marco conceptual básico del presupuesto; destacando la función del Estado mexicano en el desarrollo económico; así como el rol jugado por la planificación y el marco de -- aplicación de la Política Presupuestaria llevada a cabo por el Gobierno Mexicano.

En el capítulo segundo, se describe en forma exclusiva la

manera en que se lleva a cabo la instrumentación y ejecución de la Política Presupuestal; señalándose para tal efecto, el marco jurídico-administrativo en que se desenvuelve; así como la evolución sufrida en la programación presupuestaria en México con la aplicación del Presupuesto por Programas, misma que dió la pauta para lograr la vinculación plan-programa-presupuesto.

Finalmente, en el tercer capítulo se establece la relación existente entre la Política Presupuestaria y el control del gasto público durante el período 1982-1985. Se esclarece y define el concepto relativo al déficit del sector público, considerando para tal efecto sus múltiples acepciones; y se establece el que será utilizado para fines de la investigación.

Así mismo, se hace una breve descripción de los actuales - Sistemas de Información y Control del gasto público que tiene a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de su problemática enfrentada; lo cual permite y hace posible la comprobación de las hipótesis planteadas. Para terminar, se plasma los comentarios en torno a la problemática detectada y se realiza una pequeña disertación sobre las posibles perspectivas de - la Política Presupuestal en materia de control y evaluación presupuestaria.

## CAPITULO PRIMERO

### MARCO CONCEPTUAL BASICO DEL PRESUPUESTO

#### 1.1.- Concepto y evolución del presupuesto

En este primer capítulo se realiza una breve semblanza histórica de la teoría del presupuesto, así como de su marco de aplicación en México.

##### 1.1.1.- Antecedentes históricos del presupuesto.

Inmerso en las distintas doctrinas y corrientes de pensamiento económico, la evolución del presupuesto ha estado vinculado al fondo y forma de las acciones que ha asumido el Estado en el devenir de los tiempos.

En este contexto evolutivo, el presupuesto ha sido considerado como un mero instrumento de control entre los gastos e ingresos, lo que permite obtener un máximo de utilidad de los recursos disponibles, así como servir de programa general de toda actividad gubernamental en los campos económico y social.

Por otra parte, si bien no es posible hablar de la existencia de una Política Presupuestaria, tal y como ahora le conocemos en épocas como la mercantilista o liberal; no se puede por ello negar tampoco que, desde aquel entonces, se empezaba a gestar la importancia por tratar de controlar de alguna u otra forma los valores económicos prevaletentes en cada una de esas etapas, puesto que eran considerados vitales para el desarrollo y equilibrio de las diversas economías.

Atendiendo a su enfoque puramente histórico, se puede señalar que " El presupuesto (del francés antiguo bougette o bolsa) , fue en su origen sinónimo de control de gastos. Cuando al final

del siglo XVIII el ministro de finanzas de Inglaterra hacía la 'apertura de su presupuesto' como entonces se decía, en realidad sometía a la consideración del parlamento sus planes de gasto, - con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna bolsa o bougette. " 5/

Lo anterior era perfectamente comprensible, en virtud de - que los gasto del Estado se encontraban reducidos al mínimo; satisfaciendo tan sólo las necesidades absolutamente indispensa -- bles para atender los servicios de justicia, defensa, orden in -- terno y los propios de la administración general.

A fin de ilustrar lo anterior, conviene citar aquí, una bre ve semblanza histórica de las ideas prevalecientes en relación a la actividad del Estado en la vida económica :

" Como se sabe, los clásicos concebían la acción del Estado como perturbadora y eran partidarios de limi tarla a su mínimo. (...). Para Smith, el Estado -- creaba privilegios comerciales y monopolios, y era derrochador: el dinero que quitaba a los industria les y comerciantes lo despilfarraba, perjudicando - la producción. La consecuencia era el déficit pre - supuestario, que debía ser financiado con préstamos internos, que eran sustraídos al comercio y la in - dustria, los cuales veían así mermada su capacidad de inversión en sus propias empresas. La experien - cia de Smith tomada de Inglaterra se repetía en -- Francia, donde Juan Bautista Say se pronunciaba con igual violencia contra el déficit presupuestario y las deudas. Say decía que la deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando la nación obligada a pagar intereses; sólo una moderada deuda invertida en obras públicas útiles podría conside - rarse beneficiosa. David Ricardo compartía el pensa

5/ Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. U.N.A.M. 4a. ed. México, 1982 p.13

miento anterior y sostenía que la deuda pública era una 'lacra, inventada para arruinar a una nación. " 6/

La concepción anterior, producto inegable de la época clásica-liberal, consideraba que el presupuesto público debía mantenerse por siempre en un estado de equilibrio permanente debiendo, simultáneamente, aislarse de toda actividad económica. El equilibrio presupuestario constituía, por tanto, el eje central de la Hacienda Pública clásica.

#### 1.1.2.- Equilibrio y déficit presupuestal.

Sea como fuere el presupuesto empezaba a destacar y, pese a que no era utilizado en forma primordial, se había convertido en un valioso instrumento de control por parte de algunos empresarios. Por su parte, para los gobiernos de la gran mayoría de los países, el presupuesto debería ser ante todo un documento contable-financiero en donde los ingresos y gastos públicos mantenían siempre un equilibrio.

"... los clásicos no sólo se limitaban a condenar el déficit presupuestario, es decir, el exceso de gastos en relación a los ingresos normales disponibles, sino que además, veían como anormal todo superávit de ingresos. En consecuencia, el equilibrio presupuestario exigía la ausencia de todo déficit y todo superávit. " 7/

Bajo estas circunstancias, es de comprenderse que el presupuesto lejos de considerarse un elemento importante, como vinculador del análisis económico, fuera sólo un mero equilibrador --

6/ Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas.

llava, edición. Siglo XXI México, 1979. p. 31

7/ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Porrúa, S.A. México, 1981. p. 230

de las finanzas gubernamentales.

En efecto, "...La óptica deformada de los clásicos no les permitió ver que la realidad económica tenía más que enseñar que las tesis del liberalismo (...). Esta realidad nos muestra día a día, que entre el presupuesto y la vida económica de un país, - hay una absoluta y total interdependencia. El presupuesto depende de la economía, puesto que de ella se nutre, y ésta depende del presupuesto, en la medida que la deprime, estabiliza, o desarrolla." <sup>3/</sup>

Más tarde diversos acontecimientos promovieron un cambio radical en la concepción del presupuesto así como en su utilización; abandonándose en forma gradual el dogma del equilibrio presupuestario por el hecho de que resultaba ya imposible mantener una imagen aparente de equilibrio económico que pocas veces correspondía ya a la realidad.

Sin embargo, un hecho altamente significativo que marcó la pauta para romper totalmente con la concepción clásica del presupuesto, fué sin duda la crisis económica conocida como la gran depresión . Iniciada en Estados Unidos, generó graves problemas de desempleo, incertidumbre financiera, etc., motivando la necesidad impostergable de efectuar profundos análisis de las condiciones económicas prevalecientes a fin de buscar la reactivación y la estabilidad económica.

Es así como surge una nueva corriente de pensamiento y cuyo precursor y fundador fue J. M. Keynes quien con su obra denominada "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" habría de abrir nuevas fronteras a la ciencia económica.

---

<sup>3/</sup> Paya Viesca, Jacinto., op. cit. p.233

Bajo esta premisa " El principio del equilibrio presupues-  
tario fue puesto en duda por la escuela Keynesiana. En efecto,  
John Maynard Keynes sostenía que si hay recursos productivos de-  
socupados en el sector privado, el gobierno debe movilizarlos -  
con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria, generando  
el déficit si es necesario." <sup>9/</sup>

Dicho esto en otras palabras, el modelo propuesto por Key-  
nes se orientaba fundamentalmente a estimular el nivel de inver-  
sión y el de empleo, mediante la ejecución de bastos programas  
de obras y servicios públicos que evidentemente tenían una alta  
incidencia en el déficit gubernamental.

El Estado, por consecuencia, pasa a convertirse en un ente  
altamente participativo y dinámico que permitió en aquellos  
tiempos una reactivación y crecimiento sostenido de la economía.  
En este sentido, Keynes no solamente abogaba por elevar los ni-  
veles de gasto y la inversión pública al nivel que lograrse el -  
pleno empleo; sino también por una participación activa del Es-  
tado en el control de la política monetaria, en particular el -  
manejo de la velocidad del dinero, y la tasa de interés como as-  
pectos regulativos del proceso económico.

A partir de ese momento, el Estado, a través del sector -  
público asume funciones diferentes a las contempladas por los -  
clásicos y se organiza como un importante sujeto del proceso --  
económico y social. Es entonces también que el presupuesto se -  
ve radicalmente reorientado en su tradicional función hacendaria  
y de fiscalización para convertirse en un valioso instrumento --  
que permitiría, en lo sucesivo, imprimir una mayor racionalidad  
y concreción a la política económica, así como servir como la -  
principal palanca para impulsar el desarrollo económico.

Los países latinoamericanos, por su parte, no pudieron quedar al margen de los acontecimientos e influencias que se produjeron en la época del Keynesianismo. En efecto, las ideas postuladas por la teoría Keynesiana tuvieron un fuerte impacto en la política económica que fué llevada a cabo en la región latinoamericana, no obstante que su seguimiento se dió de manera fragmentaria y de acuerdo a las propias particularidades de cada país.

La situación anterior, fue resultado en mucho de que las condiciones y grado de desenvolvimiento de los países latinoamericanos no correspondían a los esquemas y grado de desarrollo económico alcanzado por los países altamente industrializados.

Ello dió margen a que surgiera una nueva corriente de pensamiento denominada "estructuralista" y de cuyos aspectos más relevantes se hablará más adelante. Por ahora baste señalar que:

"...Este enfoque sostiene que el déficit fiscal es una consecuencia de presiones estructurales básicas. El principio del equilibrio es consagrado en la totalidad de los países de América Latina en sus leyes orgánicas de presupuestos. Sin embargo, la realidad de estos países plantea un conjunto de condiciones - objetivas particulares: gran cantidad de recursos humanos y materiales estan desocupados, la economía tiene un sector productivo exportador de elevada productividad de donde derivan financiamientos impositivos del orden del 30 al 40 por ciento de los ingresos públicos, lo que da gran vulnerabilidad al financiamiento fiscal frente a los cambios en el comercio exterior. (...)Casi en forma automática, el presupuesto tiende a desequilibrarse, dependiendo ello de la intensidad con que opera cada factor." 10/

Como puede verse, las condiciones presentadas por los países

ses latinoamericanos son totalmente diferentes a la de los países desarrollados, y por tanto el déficit público presenta distintos enfoques y resultados.

En este sentido, y con la finalidad de estar en posibilidades de hacer una referencia adecuada del presupuesto, en su papel de orientador y promotor del desarrollo económico, no sólo de la región latinoamericana, sino de México en particular - veamos a continuación lo que se ha denominado el estructuralismo económico.

### 1.1.3.- Estructuralismo económico y presupuesto

Teniendo su origen en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la corriente estructuralista ideó e impulsó una política de industrialización y desarrollo acelerado; demandando para ello una creciente intervención del Estado y pronunciándose por el uso de la programación y planificación de las actividades económicas.

Al establecerse la Comisión a finales de la década de los cuarenta, se planteaba como propósito general el proponer soluciones a los gobiernos latinoamericanos, sobre la base del estudio, investigación y análisis de los problemas económicos y sociales. De esta manera, la CEPAL inició una etapa de análisis crítico, creándose las bases para desarrollar lo que más tarde se convertiría en el esquema denominado "modelo de la CEPAL" sustentándolo en la teoría del "Centro-periferia".

Desde luego que todo el bagaje teórico producido por esta escuela, presenta una amplia gama de aspectos que tuvieron que estudiarse a fondo y de manera particular; lo cual se llevó a cabo sobre la base y previa determinación de una interpretación histórica del desarrollo económico latinoamericano.

Es así que dicho análisis, basándose en la vinculación e integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial tuvo por resultado la conceptualización de las etapas llamadas "crecimiento hacia adentro" y la del "crecimiento hacia afuera". Respondiendo a los alcances y limitaciones del presente trabajo de investigación es suficiente señalar que :

"El crecimiento hacia afuera se identificó como el correspondiente a la etapa del vigoroso incremento del comercio mundial iniciado desde la segunda mitad del siglo XIX. Como se sabe, en América Latina tuvo lugar un gran auge de las exportaciones, la polarización de las economías en torno a los sectores productores de bienes y una rápida expansión de las importaciones. La posibilidad del crecimiento llamado "hacia adentro", por lo contrario, da preferencia a las actividades y al comercio interno, que tienen como eje la industrialización." 11/

Otra de las aportaciones valiosas que realizó la CEPAL, mediante los postulados de la corriente estructuralista, es sin duda los conceptos de "desarrollo" y "subdesarrollo" que sirven de base para definir los grados de avance económico y bienestar social que poseen los distintos países del globo terraqueo.

Una definición bastante aproximada de dichos conceptos, la conciben Osvaldo Sunkel y Pedro Paz cuando señalan muy acertadamente que "... Una hipótesis de trabajo fundamental en la elaboración de la tipología y en la explicación del cambio de las economías y sociedades de América Latina, consiste en concebir el subdesarrollo como parte del proceso histórico global de desarrollo; tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos aspectos de un mismo fenómeno, ambos procesos son históricamente simultá-

11/ Prebisch Raúl, et. al. Pensamiento Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M. México, 1980. p.15

neos, están vinculados funcionalmente y por lo tanto, interactúan y se condicionan mutuamente dando como resultado, por una parte, la división del mundo entre países industriales, avanzados o 'centros' y países subdesarrollados, atrasados, o 'periféricos'; y, por otra parte, la repetición de este proceso dentro de los países subdesarrollados en áreas avanzadas y modernas, y áreas grupos y actividades atrasadas, primitivas y dependientes. El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales pero independientes, que componen un sistema único." 12/

Otro de los aspectos que colocó en la vanguardia a la corriente estructuralista respecto a la teoría económica prevalente en América Latina, fue la promoción y convencimiento entre los países del área de que, para poder alcanzar un desarrollo más armónico y equilibrado, era menester e ineludible la formulación de planes y programas económico-sociales, obteniéndose a su vez un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En efecto "... En varios países latinoamericanos el pensamiento económico y social actúa en torno a la idea de concebir un nuevo proyecto global de desarrollo. Resulta evidente que, en estos nuevos proyectos con sentido popular y nacional, la planificación juega un rol estratégico." 13/

Desde luego que la planeación no pretendería convertirse en la solución de todos los problemas, antes al contrario, en la consecución del progreso económico más bien buscaba que fuese un valioso e imprescindible instrumento de desarrollo.

12/ Sunkel Osvaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del subdesarrollo. Siglo XXI. 16a ed. México.

p.6  
13/ Paz, Pedro. Juan Noyola Vázquez: precursor de la vertiente progresista del pensamiento estructuralista latinoamericano. en Investigación Económica. Octubre-Diciembre. UNAM 1984 p.330

De manera adicional al comentario anterior, no hay que olvidar que, observada la CEPAL con un enfoque retrospectivo, se evidencia que no todo se pudo conseguir como se había planteado. Así, por ejemplo, Arturo Ortiz Wadgymar opina que :

" El modelo de la CEPAL que consideraba que se generaría el desarrollo económico con base en un sistema de financiamiento externo para lograr todo un proceso de industrialización y sustitución de importaciones, sólo aceleró el fenómeno de las dependencias y los desequilibrios tanto interno como externos, al sacrificar al sector agrícola ante una industrialización cada vez más dependiente del capital extranjero y la deuda externa. (...) Se pensaba que sufriría un transitorio 'desequilibrio de desarrollo' derivado de la alta propensión a importar y a endeudarse; pero que, al venir el desarrollo, este desequilibrio externo desaparecería automáticamente. 14/

No obstante, días más tarde, el propio investigador reconocería que "...Estas ideas tuvieron gran influencia en los años sesenta, y aunque estos esquemas decayeron, a fin de cuentas -- lo importante de esta corriente es que representó un llamado a la solidaridad regional, y se identificó a ésta dentro de un grupo de naciones con problemas y carencias comunes." 15/

De esta manera, e independientemente de los aciertos o fracasos de las políticas, esquemas y teorías promovidas en la región latinoamericana por la CEPAL ; la idea de implementar sistemas nacionales de planeación económica, es sin duda, una de las piezas angulares de todo intento serio de desarrollo, no solo para los países latinoamericanos, sino incluso y de manera general para cualquier nación del mundo.

14/ El Financiero. Año V. Núm. 1155 Martes 22 de abril de 1986.  
" La Cepal y los Ajustes". por Ortiz Wadgymar, Arturo. p. 4

15/ El Financiero. Año. V. Núm. 1164 Martes 6 de mayo de 1986.  
p. 4

## 1.2.- Función del Estado mexicano en el desarrollo económico

Ha quedado claro ya que el presupuesto público constituye uno de los instrumentos fundamentales en la implementación de políticas diversas orientadas a lograr un desenvolvimiento más justo y equilibrado. Sin embargo para poder cumplir ampliamente su cometido, el presupuesto necesita estar vinculado a un proceso de planeación que permita regular la velocidad y orientación del desarrollo económico de México.

### 1.2.1.- Planeación y desarrollo económico

Efectivamente como se indicó ya en el apartado anterior, una de las preocupaciones centrales del estructuralismo era que se implantaran sistemas de planificación en los países de la región.

"El consenso obtenido en torno a la necesidad de realizar algunos cambios estructurales en estos países como medio para alcanzar ciertas metas de desarrollo, pareció extenderse al ambiente político latinoamericano y alcanzó su expresión en las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este, cuyo texto afirma la necesidad de impulsar reformas y alienta la formulación de planes de desarrollo." 16/

Parte de la idea de planificar y programar el desarrollo surgió de la experiencia vivida por la mayoría de los países de latinoamérica, en tanto sufrieron distorsiones fundamentales en sus estructuras que se iban gestando y desarrollando siendo siempre o casi siempre víctimas de los acontecimientos.

Como consecuencia de ello, los gobiernos de América Latina actuaban sin saber hacia dónde se dirigían sus naciones; carentes de una predeterminación técnica y formal de objetivos y

16/ Matus, Carlos. Estrategia y Plan. Siglo XXI. 6a. ed. México, 1985. p.11.

metas que les sirvieran de orientación, se dejaban guiar por los instintos quizá de la conservación y supervivencia amén del inevitable desperdicio de los recursos de toda índole que tal situación les acarrea.

Posiblemente la holgura para poder sufragar ciertos gastos y financiar medianamente los aspectos y sectores básicos de sus economías, los países latinoamericanos no sentían aún como una necesidad inmediata el evitar seguir a la deriva y recapacitar sobre la importancia de coordinar sus acciones así como el evitar el dispendio de los recursos y aún las actividades contradictorias.

Lo anterior viene a comprobar que "...Cada momento histórico influye sobre las formas de pensamiento y éstas, a su vez, estructuran las categorías de análisis de los métodos de acción correspondientes; (...). En este caso parece evidente que la toma de conciencia sobre el significado del retraso frente al mundo desarrollado y las teorizaciones sobre las tendencias congénitas al desequilibrio del comercio exterior, junto con las aspiraciones de superar la etapa agraria para ingresar a la fase de la industrialización, constituyeron estímulos para la reflexión en torno a esos problemas." 17/

En la actualidad todo parece indicar que tal crisis de conciencia y por ende de planificación parece haber quedado rebasada, sino en todos los países latinoamericanos, sí en los más representativos de la región. Esta afirmación se puede observar muy nítidamente en México, en donde se percibe que, sin duda:

---

17/ Matus, Carlos. Op. Cit. p.20

"...La planeación es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programas de gobierno; permite articular las demandas sociales a fin de que el sistema político y, en su oportunidad, la administración pública puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente.

En el mundo moderno la planeación se convierte, cada vez más, en un instrumento fundamental para los países tanto de economía mixta y los de corte preponderadamente capitalista, sean desarrollados o en vías de desarrollo. La planeación es ya un imperativo, no sólo por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas de la población, sino para racionalizar las condiciones de la competencia internacional." 18/

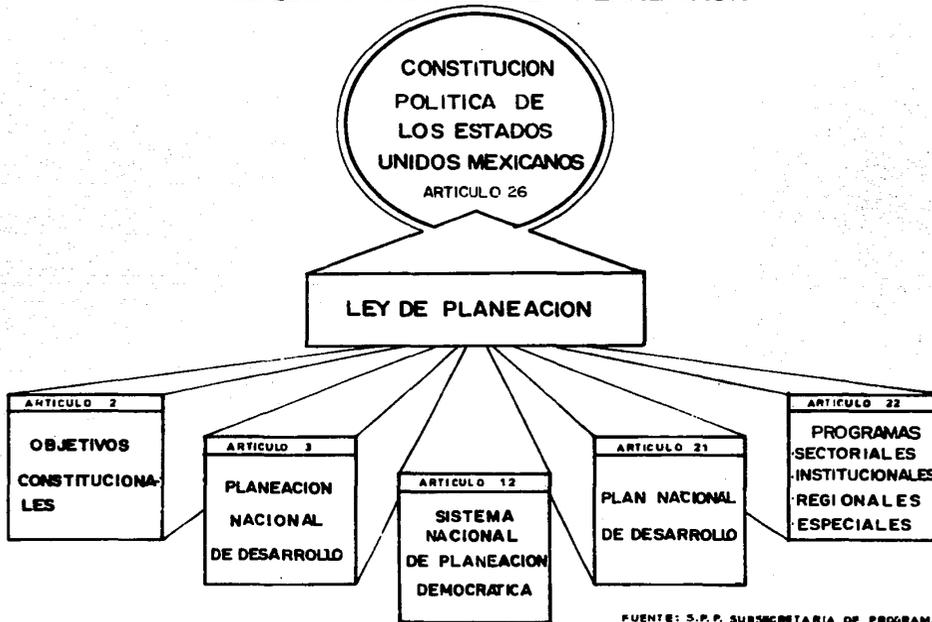
De acuerdo con la concepción anterior, y por mandato constitucional en el Artículo 26, el Estado esta facultado para planear el desarrollo nacional; permitiendo de esta forma sentar -- las bases que permiten hacer compatibles una mayor eficacia y equidad con el desarrollo económico y social.

Por otra parte, es notorio que la experiencia vivida por México en materia de planeación se vea reflejada en los conceptos valorativos y estimativos que se le atribuyen. En ese sentido -- la historia de la planificación en México, demuestra que el haber llegado a donde se ha llegado costo muchos esfuerzos y nunca fue un camino fácil y allanado; como tampoco lo fue para los demás países latinoamericanos.

Es lógico pensar que los primeros intentos por planificar en los países como México, se vieron no pocas veces frustrados debido a las limitaciones tanto en recursos humanos, sistemas --

18/ El Mercado de Valores. México. Mayo 16 de 1983. Año XLIII  
núm. 20. Planeación Democrática en México. p. 501

## ESQUEMA LEGAL DE LA PLANEACION



FUENTE: S.P.P. SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION Y  
PRESUPUESTO DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y  
DE SERVICIOS. MEXICO, JUNIO, 1984. P. 15

estadísticos y la falta de comunicación con todos los niveles y sectores administrativos existentes, resultaban verdaderos obstáculos que se veían muy difíciles de superar. De esta forma

"...Estos intentos que datan desde los años 30, se vieron materializados en el primer Plan Sexenal (1934-1940), el segundo Plan Sexenal (1941-1946), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), etc. Estos, en realidad, constituyeron ejemplos de los planteamientos de política económica y social, en general se siguieron en el pasado. Las metas y objetivos plasmados en esos planes eran comúnmente de carácter muy agregado y, además, por diversas razones era difícil su desglose a niveles operativos." 19/

Restaría por mencionar aquí el Plan Global de Desarrollo 1930-1932 y el actual Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Es importante decir que el Plan Global de Desarrollo tuvo como característica principal el que se haya elaborado respondiendo a la preocupación de poner en práctica un sistema de planeación integral; independientemente de sus logros y fracasos que más tarde la propia experiencia vendría a demostrar.

Lo que sí es muy criticable es que, muy a pesar de los problemas que pudiese haber seguido enfrentando el gobierno por tratar de dar continuidad al esfuerzo de seguir planificando la economía; éste dejó pasar una década completa sin que haya intentado siquiera volver a formular un plan nacional de desarrollo económico.

Llegados a este punto, es muy conveniente destacar la siguiente interrogante: ¿Qué es, o en su defecto, cómo es defi-

19/ El Mercado de Valores. México. Agosto, 13 de 1980. Año XL. núm. 33 La experiencia mexicana de planificación en el contexto latinoamericano. p. 800

nido el desarrollo económico ?

Indudablemente es un planteamiento difícil de precisar, --  
pues como acertadamente se ha señalado :

"La preferencia por uno u otro concepto implica ,  
la existencia de una concepción predeterminada del  
fenómeno, que se traduce en un diagnóstico de las  
prioridades de la política de desarrollo. Esa con-  
cepción apriorística es, en cierta medida, el pro-  
ducto de la posición ideológica y del método analí-  
tico del observador, así como también del conoci-  
miento concreto que pueda tener de dichos proble-  
mas. " 20/

En este sentido, y parafraseando a Osvaldo Sunkel y Pedro  
Paz, no carece de sentido realizar aquí también un pequeño es --  
fuerzo por saber que entienden por desarrollo económico algunos  
otros autores teóricos de la economía, así como tratar de esclá-  
recer dicha definición para los fines de este trabajo.

Así, para Armando Labra "Es el proceso económico, políti-  
co y social que busca elevar sostenidamente el nivel y calidad  
de vida de la mayoría de la población con libertad, justicia , -  
democracia y paz; y que promueve el mayor y mejor aprovechamien-  
to de los recursos humanos, físicos y financieros disponibles --  
en el largo plazo. " 21/

Por su parte, Horacio Flores del Peña señala "... el de -  
sarrollo económico no es un fin sino el medio para obtener for-  
mas de vida mejor para los sectores de bajos ingresos. Cuando -  
se cae en el error contrario, se paga muy alto precio, en térmi-  
nos de bienestar económico y social. " 22/

Finalmente, los propios Osvaldo Sunkel y Pedro Paz señalan

20/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. Op. Cit. p. 16

21/ Labra M., Armando. Modelos de desarrollo. UNAM. México, 1985  
p. 4

22/ Flores de la Peña, Horacio., Op. Cit. p.17

que "...el concepto de desarrollo, concebido como proceso de -- cambio social, (...) persigue como finalidad última la iguala -- ción de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones mas elevades de bienestar material. La posición adoptada implica, en consecuencia, la necesidad de examinar y buscar en - la propia realidad latinoamericana y en las influencias que esta sufre par el solo hecho de coexistir con sociedades desarrolla - das, el proyecto de nación, las estrategias y políticas de desa - rrollo." 23/

Como se podrá observar, las tres definiciones anteriores - muestran como dominador común el mejoramiento de vida de la po - blación en todos los sentidos: económica, política, social, y - culturalmente. Sin embargo, estos aspectos se encuentran eminentemente vinculados también a que, para conseguirlos, se requie - re de un óptimo aprovechamiento de los recursos físicos, humanos y financieros disponibles.

En base a los elementos anteriores, por tanto, el desarro - llo económico se puede definir aquí como la transferencia de un nivel económico concreto a otro más avanzado por parte de una - nación, mediante procesos de transformación estructural constan - tes y el uso y aprovechamiento racional de todos sus recursos y potencialidades.

Por otro lado, es muy importante destacar que el logro de los propósitos de desarrollo mencionados anteriormente, requie - re de dos medios importantes : la organización administrativa y funcional del Estado mexicano y las políticas económicas.

### 1.2.2.- Estructura y organización del Sector Público en México.

La organización administrativa, aunque con otras connotaciones, se encuentra también ligada al fondo y forma del grado de intervención que ha tenido el Estado en la economía mexicana.

Así mismo, dicha intervención ha venido evolucionando a través de los tiempos y con ella también diversas polémicas han surgido acerca del verdadero papel que debe o no jugar en el -- proceso y desarrollo económico de México. Sin embargo, es muy -- necesario recordar que " La intervención del Estado en la economía es un hecho que no debe ser objeto de simple aceptación o -- rechazo. Para poder consentirla o combatirla, se precisa un análisis a la luz del desarrollo histórico de cada pueblo." <sup>24/</sup>

Bajo esta perspectiva, es válido señalar que el Estado mexicano es producto de los principios y objetivos de la revolución de 1910 ; la cual hizo posible a la vez la justificación y legalización del mismo ante las clases sociales. Por otra parte es evidente que en México dicha intervención no ha sido nunca -- contraria a la idea de mantener la iniciativa privada como pivote importante del crecimiento económico; de ahí que se mantenga el hecho de que la organización de la vida económica nacional se encuentra sustentada en una economía mixta.

En última instancia, " La intervención del Estado debe -- partir del hombre y tener por objeto proteger, servir y estimular su desarrollo integral. (...) Por su propio origen y finalidad, la intervención estatal arranca de los problemas del hombre y vuelve hacia él." <sup>25/</sup>

---

<sup>24/</sup> Torres Gaytan, Ricardo. La intervención del Estado en la vida económica. Investigación Económica. núm. 170 .Facultad de economía. UNAM. Octubre-Diciembre 1984. p.353

<sup>25/</sup> Ibidem. p.p. 361 y 362

En otro orden de ideas, la trayectoria histórica del Estado mexicano en sus aspectos económico y social, se ha tenido que apoyar siempre en el principio de previsión y abastecimiento de recursos, asicomo en el de racionalización en el uso de los mismos. Ello exige necesariamente una organización que mantenga -- siempre un carácter perfectible.

En efecto " La necesidad de utilizar óptimamente los recursos económicos, a medida que se hace más complejo el funcionamiento del sistema económico, exige una creciente coordinación.<sup>26/</sup>

Es por ello que el gobierno mexicano se encuentra estructurado, en primera instancia, por tres poderes : el Ejecutivo, -- representado por el Presidente de la República; el Legislativo -- integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores; y el Judicial. Así mismo, el gobierno esta organizado en tres niveles de carácter político-administrativo : Federal, Estatal y Municipal.

Por su parte, las actividades del sector público, en conjunto, estan regidas bajo el ordenamiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"Con base en esta Ley, todas las dependencias de la Administración Pública Federal se organizaron por funciones : la coordinación de las entidades paraestatales se dividió en sectores (establecidos generalmente con criterios de actividad económica) dirigidos por las dependencias del Ejecutivo que realizan funciones afines a las actividades de las empresas coordinadas."<sup>27/</sup>

Ahora bien, todas esas acciones o actividades se encuentran

<sup>26/</sup> Torres Gaytan, Ricardo. Op.Cit. p. 359

<sup>27/</sup> El Mercado de Valores. núm. 33 Op. Cit. p. 801

clasificadas en cuatro grandes grupos específicos que son:

Actividades públicas centrales; orientación general de la economía; orientación sectorial de la economía y servicios sociales y urbanos. 28/

De acuerdo con esta tipificación de los grupos se tiene que, dentro del primero, se clasifican aquellas actividades indispensables para la existencia misma del Estado organizado, el manejo de la política interior y la seguridad e integridad nacional. En el grupo segundo, se encuentran aquellas que efectúan acciones para formular la planeación nacional, económica y social; así como aquellas que permiten normar, coordinar, orientar vigilar y evaluar (en el marco del Plan Nacional de Desarrollo) las políticas económicas implementadas; así como aquellas relacionadas con la programación, presupuestación y empleo de los recursos del sector público federal.

Dentro del tercer grupo, denominado orientación sectorial de la economía, se encuentran las actividades relacionadas con la formulación y aplicación de las políticas económicas que inciden directamente en un sector económico específico. Así mismo se incluyen aquí también las actividades orientadas a la producción de bienes y servicios realizados por las entidades del sector paraestatal. Adicionalmente, se agrupan aquí también a aquellas que consisten en vigilar, conservar y administrar los recursos naturales no renovables y aquellos para usos agrícolas y forestales.

Finalmente en el cuarto y último grupo, se comprenden actividades dedicadas a planear la oferta de servicios múltiples y

28/ Para una descripción más completa y detallada véase: Catálogo de Actividades del Sector Público Federal. S.P.P. México 1985.

diversos tales como los educativos, culturales, de recreación , salud, asistencia y seguridad social; de preservación y protección de la ecología y del medio ambiente etc., así como aquellas que tienen incidencia directa en la prestación de estos servicios.

Como se ha podido observar, las acciones y actividades del gobierno, guardan coherencia y organización adecuados. Sin embargo, como ya se había mencionado, es imprescindible también que el Estado tenga y coordine sus acciones mediante políticas económicas; mismas que permiten regular la velocidad y dirección del desarrollo económico de México.

### 1.3.- Las políticas económicas en México

Para poder hacer referencia de los tipos de política económica que el actual gobierno ha implementado en los últimos años, es importante saber antes que nada que "...La política económica es el resultado de la confrontación de los intereses económicos y políticos de las diferentes clases, fracciones de clases y grupos que componen la sociedad. " 29/

Efectivamente, las decisiones de un gobierno están impregnadas siempre de diversos grupos de presión pero también, responden a su compromiso de resolver problemas, no solo económicos -- sino políticos, sociales, culturales, de vivienda, de salud, etc en beneficio de toda la sociedad.

Pero adicionalmente a las presiones internas, las políticas económicas también responden a otro tipo de problemas generados por la interdependencia del país con el contexto económico y político internacional. De esta manera surgen dos tipos princi-

---

29/ Ruiz Napole, Pablo. Política Económica. Investigación Económica. Núm. 170 UNAM. México. Oct./Dic. 1984. p.59

pales de política económica : de dirección y de ajuste.

### 1.3.1.- Política económica de dirección

Resulta por demas evidente que, el Sector Público, al ir - adquiriendo mayor peso e importancia como orientador y conductor del proceso económico, se vea precisado a utilizar un programa general de acción; mismo que actualmente se traduce en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Fundamentado en el Sistema Nacional de Planeación, del que se hablará más detenidamente en el capítulo segundo, el Plan se encuentra dividido en tres grandes apartados. En el primero se - establecen los principios políticos emanados de la Constitución de 1917. En el segundo, se encuentran los lineamientos para la instrumentación, en las distintas esferas económicas y sociales, de las diversas políticas económicas; y finalmente en el tercero, se hace una referencia con relación al grado de participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

De este último apartado, es conveniente citar brevemente aquí que, en la ejecución del Plan " Las acciones del mismo se instrumentarán a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación : la obligatoria, para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación, que el gobierno federal realice con los - gobiernos de los estados; la de inducción, que se refiere al ma nejo de los instrumentos de política económica y social, así como el impacto que produce en las acciones de los particulares; y la de concertación, que comprende las acciones que acuerden -- realizar conjuntamente el sector público y los particulares." 31/

31/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983. p.423

Ahora bien, es justamente en el apartado segundo, denominado Instrumentación de la Estrategia, donde se ubican las políticas económicas que se consideran aquí de dirección. Es de mencionar también que conforme al capitulo presentado por el Plan Nacional, éstas se ubican bajo tres grupos o conjuntos de políticas: La política social; la sectorial y la política regional.

Así tenemos, por ejemplo, que las políticas económicas sobre educación, cultura, recreación, deporte, salud, seguridad social, desarrollo urbano, vivienda, ecología, alimentación y nutrición están clasificadas bajo el rubro general de política social.

Por su parte, y siguiendo la tipificación adoptada, existen también dentro del Plan como políticas de dirección las de desarrollo industrial, comercio exterior, energética, turismo, desarrollo tecnológico y científico etc., por sólo mencionar algunas de las más importantes; mismas que se encuentran instaladas en el contexto de las denominadas políticas sectoriales.

Así mismo se encuentran otras políticas económicas, que bajo el encabezado de política regional, se orientan a la consecución del desarrollo integral de las diversas regiones y estados así como aquella utilizada para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Estas serían, según el criterio elegido, las principales políticas que dan dirección al desarrollo económico y social de México. Cabe agregar que se han denominado como de "dirección" porque desde el punto de vista de la planeación económica de una nación, se consideran como promotoras y orientadoras del proceso del desarrollo, a diferencia de las que inciden directamente para modificar los patrones o modelos de desarrollo adoptados y que son necesarios cambiar, ya por las condiciones del financiamiento interno de la nación; o bien por las trabas y limitaciones --

que son impuestas por las fuerzas económicas y políticas preva-  
lecientes en el exterior, y que obligan a adoptar medidas drás-  
ticas y severas; mismas que, al interior de los países que las  
sufren se traducen en la denominada política de ajuste.

Efectivamente, bajo la denominación de política de ajuste,  
entran en juego el resto de las políticas económicas que no se  
habían mencionado con anterioridad. Ellas son : la monetaria, la  
fiscal, la tributaria, la de financiamiento del desarrollo, la  
arancelaria, la de empresa pública, la de gasto público; y aque-  
lla que, por ser objeto de estudio en este trabajo, destaca so-  
bre todas las demás : la presupuestaria.

### 1.3.2.- Política económica de ajuste

En efecto, bajo esta política, tanto México como los de -  
mas países de América Latina, se han visto obligados a implemen-  
tar una serie de medidas económicas que se han traducido en al-  
tos costos sociales para la mayoría de sus poblaciones. Dicha  
política ó políticas de ajuste económicos tienen así mismo un -  
origen y nombre : crisis económica recesiva internacional.

Sin duda alguna, la crisis actual ha sido prolongada y po-  
lifacética; sobre todo para los países latinoamericanos, en don-  
de la mayor parte de las economías dependen en gran parte de --  
las exportaciones petroleras y de materias primas; lo que ha mo-  
tivado la generalización y acentuación de los procesos inflacio-  
narios, junto a otros problemas económicos.

Ello ha provocado el deterioro simultáneo y persistente, no  
solo de los principales indicadores económicos, sino lo que es  
más importante, de los niveles de vida de la gran mayoría de la  
población en quien ha recaído, sobre todos los demás pesares de  
la nación, la necesidad de ver reducidos sus niveles de ingreso

reales en aras de pagar los intereses de una cuantiosa deuda externa.

Adicionalmente, cabe destacar la poca satisfactoria evolución y comportamiento de la producción, el empleo y los precios que, aunados a los problemas y cambios desfavorables que se presentaron en el escenario económico internacional en el inicio de la década de los ochentas, obligaron a numerosos países de latinoamérica a implantar medidas de ajuste económico; encaminadas primordialmente a corregir los desequilibrios externos acumulados en años anteriores.

Por lo que respecta a la situación que enfrentaba la economía mexicana, y para comprender algunos de los orígenes de los problemas que aún subsisten, conviene citar aquí que :

"...En los cuatro años que van de 1978 a 1981 el crecimiento real del producto interno bruto fue superior al 8 por ciento anual, uno de los más altos del mundo. Sin embargo, aunque el valor de las exportaciones petroleras creció en forma acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron en volumen entre 1977 y -- 1981. En febrero de 1982, con sustancial déficit en la balanza de pagos, ampliado por la especulación en contra del peso, una deuda externa de dimensiones muy considerables y un mercado petrolero débil, México se vió forzado a devaluar su moneda en un 70% (...) la inflación, de 25% en 1980 y 1981, alcanzó casi el 100% en 1982." 32/

Por lo que respecta a las finanzas Públicas, éstas se encontraban también sumamente deterioradas, al grado de que llegaron a alcanzar el 17% aproximadamente, en relación al Producto Interno Bruto.

32/ Barker, Terry; Vladimiro Brailovsky. Economía mexicana: actualidad y perspectivas macroeconómicas. El Colegio de México. México, 1984. p. 13

Para corregir estos desequilibrios, la nueva administración propuso como estrategia básica efectuar y llevar a cabo un Programa Inmediato de Reordenación Económica, misma que se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como una de las dos líneas estratégicas. La otra se denomina el cambio estructural. Así

"un primer aspecto (...) implícito en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, fue el propósito de remover los principales obstáculos a la reanudación del crecimiento, ante una situación de grave deterioro financiero y económico, en la que la inflación llegaba a niveles de 100% el déficit público casi a la quinta parte del producto, el desequilibrio en cuenta corriente a niveles de 17 mil millones de dólares y en la que se tenía asimismo, una virtual ausencia de divisas, ahorro negativo y en general, una desconfianza global hacia el entorno económico y financiero. 33/

Por otro lado, se proponía también, realizar un cambio estructural en todos los sentidos y niveles, no solo del sector público, sino de la economía nacional. Sin duda al respecto, uno de los más importantes por su impacto en la economía y la sociedad lo constituye el cambio estructural de las finanzas públicas que implicaría una reforma profunda de los sistemas tributario y fiscal, por parte del ingreso, así como un ajuste profundo también en el gasto del gobierno federal.

1.3.3.- La política de ajuste como marco de aplicación de la política presupuestal

Es precisamente entonces, cuando la política presupuestal hace su aparición en el escenario económico del sector público para responder al propósito de reducir el déficit del gobierno

33/ El Mercado de Valores. México. Agosto 20 de 1984. Año XLIV. núm. 34 Planeación en tiempos de crisis. p. 846

y, por otra parte, para realizar una mejor y mayor utilización de los recursos buscando en todo momento su optimización bajo - criterios de disciplina, selectividad y austeridad.

De esta manera, a partir de 1982, el gasto público enten - dido como el volumen de erogaciones efectuadas por el Gobierno mexicano por conceptos de gasto corriente, inversión física y -- financiera; empezó a someterse a un severo ajuste, y simultánea - mente al proceso de cambio estructural.

Así, al inicio de la presente Administración, se planteó - en forma dicha estrategia; señalándose al respecto que " El cam - bio estructural de las finanzas públicas (...) requerirá necesari - mente de la cancelación de programas y proyectos no priorita - rios. Tendrán que tomarse decisiones sobre lo que es priorita - rio para el gobierno y lo que es prioritario para la empresa pú - blica; tendrá que afinarse la mecánica presupuestal con esquemas de responsabilidad y corresponsabilidad, en los que sea el ren - dimiento de la empresa el principal indicador de su eficiencia , aunque en algunos casos tendrán que tomarse en cuenta los obje - tivos sociales." 34/

Para poder lograr lo anterior, el Estado se ha visto obli - gado a efectuar recortes al gasto, y a realizar una depuración - de sus actividades e injerencias en la vida económica, entre o -- tras medidas. Para ello, utiliza de manera primordial la Políti - ca Presupuestal, misma que resulta de suma importancia sobre to - do en estos tiempos en los que campea la crisis tanto a nivel -- nacional como internacional.

Demos paso pues, al próximo capítulo en el que se podrán - observar más detenida y profundamente los aspectos fundamentales de esta relevante política gubernamental.

## CAPITULO SEGUNDO

LA POLITICA PRESUFUESTARIA EN MEXICO

Despues de haber mostrado una panorámica del desenvolvi -  
 miento del presupuesto; a continuación se concretizan las ideas  
 básicas que sustentan la presupuestación del gasto en México.

## 2.1.- Instrumentación y ejecución de la Política Presupuestal

Como se mencionó en el prólogo del presente trabajo, la --  
 política presupuestal o presupuestaria es el principal instrumen  
 to del Gobierno para determinar la asignación, el uso y la apli  
 cación de los recursos físicos, humanos y financieros para la --  
 consecución del desarrollo económico y social.

Sin embargo, sus alcances son mucho más amplios en reali -  
 dad, si se toma en consideración que la formulación y ejecución  
 de esta política gubernamental, actúa en función de y sobre los  
 procesos de gasto, ingreso y financiamiento del sector público.

Cabe citar, así mismo, que "...La determinación del gasto  
 público (...) esta sujeta a otros factores aparte del nivel en -  
 que se desarrollan las actividades públicas. Puede acontecer que  
 al gasto público, como variable macroeconómica, se le considere  
 impulsor de la demanda global o factor de estabilización, lo que  
 implicaría modificaciones independientes, hasta cierto punto, +  
 del nivel de las actividades públicas." <sup>35/</sup>

35/ Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique. El sector público en la -  
 planificación del desarrollo. Siglo XXI. Ila.ed. México 1984. p. 60

En este sentido, la importancia económica de la política presupuestal radica en que a través de ella se expresan las decisiones gubernamentales relativas a la conducción y utilización del gasto público, y cuyos lineamientos y directrices se recogen y materializan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A su vez, en este se presenta la base de la ejecución anual del -- gasto público haciendo referencia de las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y servicio de la deuda.

### 2.1.1.- Objetivos y finalidad de la Política Presupuestal

Al igual que en otras políticas económicas implementadas, la presupuestal establece objetivos y metas que habrán de alcanzarse a través y con el ejercicio del gasto público; sin embargo cabe destacar que la consecución de estos objetivos y metas implican, estrategias y acciones específicas que inciden sobre el comportamiento y expectativas de diversos agentes económicos y sociales (familias, empresas, municipios, etc.) provocando efectos multiplicadores que el Estado se encarga de orientar conforme a los grandes propósitos nacionales, contenidos en el Plan Nacional.

Por lo que respecta a las funciones básicas inherentes a esta política económica esencial "...Richard Musgrave ha propuesto una fórmula más sustantiva. En la política presupuestal ha identificado tres funciones básicas a saber:

- 1.- Proveer a las necesidades sociales, lo cual exige que el gobierno imponga tributos y haga gastos en bienes y servicios, los que deberán suministrarse al consumidor, libres de toda carga directa;
- 2.- Aplicar ciertas correcciones a la distribución de los ingresos según lo pida el mercado, lo que requiere que el Gobierno

amente el ingreso de algunos mediante transferencias y reduzca el ingreso de otros mediante impuestos; y

3.- Emplear la política de presupuestos con metas de estabilización económica, lo que hará necesarias en ciertas circunstancias elevar el nivel de la demanda mediante una política deficitaria y en otras reducir la demanda mediante una política superavitaria." <sup>36/</sup>

Cabe señalar aquí también que " El objetivo final de la política presupuestaria dentro de la formulación de Musgrave es la estabilización económica, la cual esta compuesta cuando menos de cuatro elementos principales : equilibrio en la balanza internacional de pagos, empleo para todo el mundo, crecimiento económico y estabilidad de precios." <sup>37/</sup>

Sea como fuere, se puede afirmar que la política presupuestal, además de expresar las decisiones gubernamentales en materia de gasto público, incide en la actividad económica y muestra las situaciones tanto generales como específicas no sólo en los aspectos financieros, sino las que se refieren de igual manera a los contextos político y social.

No obstante las razones anteriormente expuestas, es sumamente criticable que el Gobierno mexicano no haya tomado en serio el papel que le correspondía desde muchas décadas atrás a la política presupuestal.

En efecto, hasta antes de 1982, ésta se encontró un tanto relegada quizá debido al empuje y dinamismo económico mostrado por el país; situación que requirió de un mayor cuidado y aten -

<sup>36/</sup> Musgrave, A. Richard. The theory of Public Finance. Mc. Graw Hill. Nueva York, 1959. p.17 . Citado por Lee Jr. Robert y J. W., Ronald. El gobierno y la economía . F.C.E. México 1977 p. 25.

<sup>37/</sup> Ibid. p.26

ción a las cuestiones monetarias y de comercio exterior; otra posible razón es que debido al "boom" petrolero se crearon falsas expectativas de incalculables ingresos, lo que motivó que las autoridades mexicanas inhibieran la participación de la política presupuestaria, cuando era incluso más preciso utilizarla mediante una planificación y programación de los recursos -- más coherente y ordenada.

Si bien es cierto que a mediados de los años setentas y principios de los ochentas, se contaba ya con un Plan Global, éste tuvo realmente muchos defectos debido sobre todo a sus pobres expectativas creadas bajo el estigma de "la administración de la riqueza" .

" El Plan Global de Desarrollo, en su primer antecedente, nació en 1977 con el nombre de 'Programa de Acción del Sector Público 1978-1982' . El programa quedó en proyecto y los nuevos funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto decidieron transformarlo en plan global que, además de servir al sector público, involucrara al privado de manera concertada o convenida con éste. Simultáneamente, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial realizó el PNDI. Ambos documentos difieren en proyecciones económicas tan importantes como cuál debe ser el crecimiento del sector petrolero, cuánto debe crecer el sector agropecuario productor de alimentos, cuánto la pesca y las exportaciones." 38/

Posiblemente por carecer de una estructura jurídica de decreto, o tal vez porque sólo servían para la toma de decisiones políticas, lo cierto es que dichos planes no resultaban compatibles con un trabajo serio de planificación, programación y presupuestación económica.

Sin embargo, a pesar de cualquier otro argumento que se quisiera esgrimir, no es justificable bajo ninguna circunstancia el que se haya dejado de prestar la debida atención "in estricto sensu" a tan importante herramienta económica como lo es la política presupuestaria.

En otro orden de ideas, y una vez puntualizado lo anterior, es indispensable señalar ahora el marco jurídico, administrativo e institucional en el que se encuentra necesariamente inscrita esta política gubernamental.

#### 2.1.2.- Marco jurídico-administrativo

Todo parece indicar que, en tanto no se elevara al carácter de rango constitucional la obligación de actuar conforme a un sistema de planeación, la administración pública mexicana difícilmente podría haber conseguido proyectar, planear y organizar la política económica para poder sortear los múltiples problemas que incluso hasta hoy nos aquejan. Con el objeto de lograr lo anteriormente expuesto hubo necesidad de modificar nuestra constitución.

##### 2.1.2.1.- Reformas a la Constitución Política

Al inicio del sexenio que abarca de 1982 a 1983, se llevaron a cabo un conjunto de modificaciones a la constitución en materia económica; y cuyo fin consistieron básicamente en ordenar las atribuciones del Estado mexicano en los aspectos de planeación, conducción y fomento de la economía.

Se reconocía así, finalmente y de manera por demás altamente legalizada, que para poder conducir el desarrollo nacional es imperativo e insoñable utilizar la planificación. Por considerar de suma importancia dichas reformas suscitadas en diciembre de 1982 para los fines de esta investigación, se hará aquí una breve pero sustantiva mención.

Los artículos que sufrieron modificaciones fueron : el 25, para atribuir al Estado la rectoría del desarrollo nacional así como el manejo de ciertas áreas estratégicas; el 26 con la finalidad de asignarle la facultad de organizar un sistema de planeación democrática; el 27 para recomendarle la promoción del desarrollo rural integral; y el 28, en el que se señalan las áreas -estratégicas que quedarán a su cargo en forma exclusiva.

Por otro lado, se adicionó el artículo 73 con lo cual se -facultó al Ejecutivo Federal a expedir leyes sobre planeación , -programación, promoción, concertación y ejecución de acciones -- en materia económica; y aquellas que tiendan a promover la inver- sión mexicana, regular la extranjera y generar, difundir y apli- car los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

De esta manera, en la exposición de motivos de la inicia- tiva enviada al H. Congreso de la Unión se señalaba que :

" Con el nuevo Artículo 25 se fijan, por tanto, con - claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad,(...). La rectoría del Estado califica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía - mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado. El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, (...). Para evitar el incumplimiento de los planes, su disper- sión, su falta de vinculación con los proyectos de in- versión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerar -- quía orgánica del sistema nacional de planeación demo- crática a partir de un plan nacional de desarrollo úni- co del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obli- gatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas,

la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio." 39/

Como podrá apreciarse, los artículos 25 y 26 sustentan las bases constitucionales que permiten garantizar un desarrollo económico más sano, en tanto se establecen las atribuciones al Estado como planificador, especificando para ello sus objetivos y recalcando el carácter de amplia participación que debe tener la preparación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que respecta a los artículos 27 y 28, con ellos se da paso también a que el desarrollo económico y social, que se alcance en un momento determinado, sea congruente con la función promotora del desarrollo rural integral. Por otro lado, se fortalecen, mediante el artículo 28, las atribuciones estatales de regulación económica; se confirma la prohibición de los monopolios de particulares y se fundamenta la posible concesión a estos de la prestación de servicios públicos y la explotación de bienes de dominio de la Federación.

Queda claro pues, que las modificaciones realizadas a la Constitución en materia económica buscan por un lado ampliar y fortalecer las bases institucionales del Estado; mientras que por otro, su finalidad es hacer más racional el proceso económico y promover cambios cualitativos que coadyuven a lograr los propósitos y objetivos sociales plasmados en la propia Constitución Política Mexicana.

Es evidente así mismo, y como acertadamente se menciona en

---

39/ Véase El Mercado de Valores. México. Diciembre 13 de 1982. Año XLII. Núm. 50 p.p.1288-91

la propia exposición de motivos que " Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual, pero coadyuvará de manera sustantiva a que la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como la planeación democrática, se enmarque en nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad los derechos de la sociedad, y la seguridad jurídica en la economía." 40/

Simultáneamente con el esfuerzo de dotar al sistema económico mexicano, de un marco jurídico que le permite tener las bases sustantivas para lograr los objetivos de la política económica acorde con la estrategia de desarrollo adoptada, la presente administración en ese mismo mes de diciembre de 1982, propuso también una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública .

Cabe señalar aquí, que dicha Ley es el resultado de todo un proceso administrativo cuya vigencia incluso permanece hoy en día. En este sentido resulta muy conveniente para los fines de esta investigación efectuar un breve esbozo del mencionado proceso, mejor conocido con el nombre de la reforma administrativa.

#### 2.1.2.2.- La reforma administrativa

Como resultado de la creciente intervención del Estado en la economía mexicana, en su papel de promotor del desarrollo económico, se fue desarrollando un complejo aparato administrativo conforme las necesidades del país lo fueron requiriendo.

En efecto, a partir de las funciones del Estado descritas en el capítulo anterior, en el punto denominado "Estructura y organización del sector público", se generan un sin fin de acciones encaminadas a garantizar que los actos administrativos del

Gobierno se lleven a cabo de tal manera que guarden un adecuado nivel de eficiencia y eficacia.

En este sentido, " Podemos decir pues que la Administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines necesarios y contingentes". 40/

Sin embargo, los mencionados grados de eficiencia y eficacia no son fáciles de alcanzar, sobre todo cuando el crecimiento del aparato administrativo del Estado se había venido efectuando sin ninguna norma u orden que graduara y orientara dicha expansión. Así, se establecía una nueva Secretaría o Departamento de Estado; se constituía un nuevo organismo descentralizado ó bien se coarticipaba en alguna sociedad anónima sin considerar -- la viabilidad de tales medidas ó los resultados específicos a obtener.

"Consecuentemente los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias públicas, resultaron concurrentes cuando no francamente duplicatorias. (...) originando los siguientes problemas de carácter :

1.- Funcional

- . Concentración excesiva de las funciones
- . Duplicidad y falta de precisión en las esferas de competencia
- . Heterogeneidad de las funciones

2.- Orgánica

- . Crecimiento sin un plan
- . Cantidad excesiva de acuerdos con el presidente
- . Falta de uniformidad de la estructura interna de las dependencias
- . No hay planeación

3.- Humano

- . Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias

- . Formas anacrónicas de selección
- . Insuficiente preparación y capacitación de personal
- . Estrangulamiento escalafonario
- . Deficiencia de las remuneraciones al personal e ineficiencia del trabajador." 41/

Como se ve estos son sólo algunos de los problemas más relevantes de los que adolecía la Administración Pública, muchos de los cuales aún prevalecen hasta nuestros días aunque quizá - con menor intensidad debido a que a mediados de la década de los setentas se dió un mejor y mayor orden y coherencia al sector público con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha Ley mantiene como propósitos esenciales el evitar - las duplicaciones, precisar responsabilidades y especificar las estructuras tanto de las dependencias y Secretarías de Estado a cargo del Ejecutivo como de la Administración Pública Paraestatal. Así mismo, con este ordenamiento, se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; resulta por demás criticable con ello que tuvieran que transcurrir cerca de 20 años para que se modificara la organización administrativa del Estado mexicano.

Sin embargo, cabe señalar que la Ley Orgánica fue el producto directo de la llamada reforma administrativa y cuyos inicios datan aproximadamente de 1965; año en que la Comisión de la Administración Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación, realizó una primera etapa de diagnóstico para determinar que tan seriamente estaba dañado el sistema administrativo del Gobierno.

41/ Roman Sotelo, Luis. El papel de la Administración Pública en la economía. El caso de México 1821-1976. Tesis. UNAM. México, 1978. p. 112

Podríamos decir que los cambios propuestos y posteriormente plasmados en la nueva Ley Orgánica fueron tomados a partir de muchas otras experiencias e investigaciones; pero lo más importante es destacar que la reforma administrativa es, en principio, un proceso histórico, por cuanto en el devenir del tiempo el Estado mexicano ha venido evolucionando y con él la necesidad de mejorar día a día la capacidad administrativa del sector público que es incluso, uno de los principales instrumentos operativos de acción gubernamental.

Por otro lado, cabe mencionar también que "...una reforma administrativa supone necesariamente (...) transformaciones de orden estructural interior de una sociedad y por consecuencia del Estado. (...) las reformas administrativas sistemáticas y científicamente planeadas sólo han tenido resultados concretos cuando han estado asociados a reformas de tipo social, político, económico y estructural." <sup>42/</sup>

Bajo esta perspectiva, las modificaciones sufridas en la estructura del Gobierno presuponen, por un lado, una reorganización del aparato gubernamental buscando elevar su eficiencia y eficacia; y por otro, responder a las necesidades planteadas ya por acciones de carácter emergente como la crisis económica actual o bien por otras de cambio estructural a largo plazo.

De esta manera, por ejemplo, "...la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituye uno de los pasos trascendentales planteados por la reforma, para asegurar la funcionalidad y operación práctica del proceso de planificación, programación, presupuestación y evaluación del gasto público.

---

<sup>42/</sup> Carrillo, Castro Alejandro. La reforma administrativa en México. Miguel Porrúa, S.A. México, 1980. p. 95

Esta secretaría, considerada como el eje de la reforma administrativa, tiene entre otras funciones elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar y autorizar la asignación de los recursos y evaluar los resultados de su aplicación. (...) ." <sup>43/</sup>

Es preciso señalar también que dichas atribuciones, aparecen señaladas en el Artículo 32 de la multicitada Ley Orgánica -- de la Administración Pública Federal. Adicionalmente resulta por demás interesante saber también que la razón primordial por la que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto fue que existían tres dependencias del Ejecutivo, encargadas de la planeación de las actividades públicas. Así la planeación del gasto público y de las inversiones estaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto corriente correspondía a la Secretaría de Hacienda; y la programación y el control de las entidades del Gobierno, la llevaba a cabo la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Así mismo, acorde con lo establecido en el propio Artículo 32 de la Ley Orgánica, los trabajos de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ubican dentro de tres tareas básicas: a) la creación y perfeccionamiento continuo de un Sistema Nacional de Planeación; b) la formulación e instrumentación de una estrategia de desarrollo; y c) la instrumentación y ejecución de la política presupuestaria, mediante la formulación del programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>43/</sup> Rico Ramírez, Miguel, et. al. Nuevas técnicas presupuestarias Presidencia de la República. Colec. Seminarios Núm. 8 México 1978. p.640

En síntesis, se puede decir que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal representa, de una parte, la base y/o fundamento legal de la reforma administrativa; y de otra, el punto de partida del que se emanan diversas instancias, instrumentos operativos y disposiciones normativas que tienen incidencia en toda la Administración Pública Federal.

Veámos a continuación algunas de las Leyes, decretos y disposiciones afines a la política presupuestal.

### 2.1.2.3.- Leyes, decretos y disposiciones afines a la política - presupuestal.

Como se ha podido observar, la reforma administrativa permitió la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Mediante esta misma, y de conformidad con las atribuciones otorgadas a la Secretaría en el Artículo 32, queda institucionalizada la planeación, la programación y la presupuestación como instrumentos básicos de gobierno, para la realización de sus diversas acciones.

A su vez, a partir de la publicación de esa Ley, se decretaron otras como son :

- "
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- La Ley General de Deuda Pública
- Los acuerdos presidenciables para agrupar por sectores a las entidades del sector paraestatal
- Los convenios sobre gastos públicos y otros - aspectos relacionados con el desarrollo regional entre planeación de los Estados y la Federación (...). 44/

---

44/ Comercio Exterior. Fondo y forma de la reforma administrativa  
Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 27 Núm. 5 Mayo de 1977. p. 543

Así mismo, existen otras disposiciones adicionales entre -  
las que se encuentran :

- " La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas - de participación Estatal.
- Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- Acuerdo por el que se crea con caracter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de los asuntos en materia de -- gasto público y su financiamiento.
- Acuerdo por el que se crea el comité de asesores -- Económicos de la Presidencia de la República.
- Ley de Planeación
- Ley de Obras Públicas y su reglamento
- Acuerdo por que se dispone que el conjunto de la -- documentación contable(...) o justificatoria del -- ingreso y del gasto público de las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal constituyen el archivo contable gubernamental que deberá guardarse, conservarse y custodiarse." 45/

No obstante el gran cúmulo de documentos citados, se podría señalar que los básicos para la formulación, instrumentación y - ejecución de la Política Presupuestaria son : la Ley Orgánica ; la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; la - Ley General de Deuda Pública; la Ley de Planeación; el Acuerdo - con que se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financia-- miento; el que establece la obligación de que en toda la Adminis-- tración Pública en general unidades de programación y desde luego los Artículos 25, 26 y 27 constitucionales principalmente.

Como ya se señaló en párrafos precedentes, las labores de programación de las entidades públicas se encomendaron a nivel -

45/ Véase : Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Adminis-- tración Pública Federal. 15a. Edición. Porrúa, S.A. México 1985 . pp. 827 y siguientes .

global a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por sectores administrativos a las dependencias coordinadoras. Cabe mencionar que en la programación de las actividades públicas, la sectorización administrativa juega un papel muy importante ya que por este conducto, se establecen mecanismos de control, así como las responsabilidades de la Secretaría de Estado y Departamentos administrativos coordinadores de sector y de las entidades por ellos coordinadas.

Por su parte, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que los presupuestos deberán basarse en programas derivados de los distintos planes de mediano plazo, y de los cuales hablaremos en el apartado siguiente.

Así, a partir de esta Ley, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen tres niveles de coordinación:

- "
- a) En el primero, la programación del presupuesto y diseño de política económica y social, en sus formas más agregadas y generales, (a.) se atribuyen a la Secretaría de Programación y Presupuesto;
  - b) En el segundo, se responsabiliza a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos coordinadores de sector, para llevar a cabo la programación y la presupuestación del conjunto de actividades que aglutinan en sus sectores administrativos. El control del ejercicio presupuestal, la autorización del gasto y las auditorías externas, son responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por otra parte, las labores de evaluación y control, también son delegadas a las dependencias públicas que integran este segundo nivel.
  - c) En el tercero se encuentran las entidades de la Administración Pública Paraestatal, estas entidades son responsables de programar sus actividades. " 46/

Por otra parte, la articulación de las acciones del Sector Público Federal con los sectores privado y social, así como con otros niveles de gobierno, se efectúa en el marco del Sistema Nacional de Planeación ; que, como ya se había señalado en el capítulo anterior, define cuatro vertientes que son : la obligatoria, para el Sector Público; la coordinada, para las entidades Federativas con los Gobiernos Estatales y Municipales; la concertada, que involucra compromisos entre los sectores público, privado y social; y finalmente, la inducida, que establece directrices y estímulos a los agentes privados y sociales.

Bajo este esquema, la función de planeación sustenta su organización y funcionamiento en los diferentes ámbitos de la Administración Pública, y permite ubicar la Política Presupuestal en todos y cada uno de los entes del gobierno federal.

### 2.1.3.- Ubicación de la Política Presupuestal en el Sistema Nacional de Planeación

En el Capítulo Segundo, Artículo 12 de la Ley de Planeación se señala : "Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. " 47/

De acuerdo con ese ordenamiento, todas aquellas áreas de las Secretarías de Estado y Entidades Públicas, se encuentran involucradas en el Sistema Nacional de Planeación cuando realicen o lleven a cabo actividades de planeación.

---

47/ Consúltese el Diario Oficial de la Federación del día 5 de enero de 1983, donde aparece publicada la Ley de Planeación.

La realización de dichas actividades, cabe señalar, comprenden de aquellas relacionadas con la programación, presupuestación, información, control y evaluación del gasto público.

Si bien el Sistema Nacional de Planeación no cuenta con una Ley orgánica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la propia Ley de Planeación en su Artículo 14 establecen la competencia y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano responsable de la elaboración y conformación de los planes de desarrollo que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal y por la función a cumplir dentro del Sistema.

Así mismo, dentro del Sistema Nacional de Planeación tiene lugar un proceso de planeación. Dicho proceso de planeación se -- define como " un conjunto de actividades destinadas a formular, - instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación." 48/

Bajo esta perspectiva, el proceso de planeación se concibe como un proceso integral y dinámico en el que se hayan inscritas cuatro grandes etapas que son : Formulación, en la que se establecen los grandes objetivos del desarrollo nacional en el mediano - plazo, la estrategia general y las políticas para lograrlo. Instrumentación, en donde se detallan para el corto plazo, las metas, las acciones y las políticas para lograrlas, así como la asignación de recursos para reglizarlas. Control, en el cual se vigila el cumplimiento de la normatividad y los efectos socio-económicos de la ejecución de las acciones del gobierno; y Evaluación, en la

---

48/ Para mayores detalles de la Planeación en México, consultese: Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. Segunda edición 1985. S.P.P. México.

que se ponderan los resultados obtenidos en el año, despues de la ejecución de las acciones, con respecto a los objetivos y metas perseguidas. Con este ciclo, se cierra el círculo anual de la planeación.<sup>49/</sup>

Por otra parte, dentro del mismo Sistema Nacional de Planeación, se contempla una estructura institucional integrada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública; por los organismos de coordinación de la Federación, Estados y municipios; así como por las representaciones de los grupos sociales que participan indirectamente en las actividades de planeación.

De esta manera, en la estructura del Sistema Nacional de Planeación, se vinculan de manera funcional tres niveles que son: el Global, el Sectorial y el Institucional.

Estos tres niveles, ordenan las actividades del Sistema, en función del alcance de las decisiones de planeación. El Global abarca a todo el proceso; el Sectorial permite y hace posible la coordinación de temas relativos a un aspecto específico del desarrollo económico, y el Institucional vincula las actividades del sector paraestatal con el Plan Nacional.

Es importante señalar, así mismo, que para su funcionamiento el Sistema Nacional de Planeación cuenta con diversos instrumentos que en cada etapa del proceso; y de acuerdo con la función que desempeñarán en cada una de ellas, implica una jerarquización y ordenación temporal y espacial.

---

<sup>49/</sup> Ibid. p.26 De acuerdo al documento referido, planear significa ordenar racional, sistemática y congruentemente por anticipado, el conjunto de actividades que se piensan realizar para lograr ciertos objetivos y metas; y vigilar que la ejecución de los programas corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos a su continuación. Véase también, el Artículo Tercero de la Ley de Planeación.

El Sistema Nacional de Planeación clasifica dichos instrumentos de la siguiente manera :

- " A) Normativos, de mediano plazo
  - a) Plan Nacional de Desarrollo
  - b) Programas de mediano plazo
    - sectoriales
    - estratégicos
    - institucionales
- B) Operativos de corto plazo
  - a) Programas Anuales
    - Programa Operativo Anual Macro
    - Programa Operativo Anual
    - Programa de trabajo
  - b) Ley de Ingresos
  - c) Presupuesto de Egresos
  - d) Convenios Unicos de Desarrollo
  - e) Contratos y Convenios de Concertación
  - f) Instrumentos Administrativos
- C) De control
  - a) Informes trimestrales de la situación económica y social
  - b) Informes de los Gabinetes Especializados
  - c) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento
  - d) Informes de auditorias gubernamentales
- D) De evaluación
  - a) Informes de Gobierno
  - b) Informe de Ejecución del PND
  - c) Cuenta Pública
  - d) Informes sectoriales e institucionales
  - e) Informes sobre áreas y necesidades específicas
  - f) Informe anual de evaluación de la gestión -- gubernamental. " 50/

Es evidente que dentro de esta estructuración manejada en el Sistema Nacional de Planeación, la política presupuestal se encuentra ubicada como un instrumento operativo de corto plazo, es decir, dentro del inciso referente al Presupuesto de Egresos

de la Federación; sin embargo por tratarse de un documento de -- programación a corto plazo y de acuerdo también con la idea de -- que"...La programación a corto plazo trata de conciliar, para un año determinado del período de mediano plazo, la realización de los objetivos del crecimiento (...) y la introducción de reformas estructurales postuladas en el Plan con los objetivos de equilibrio a través de los instrumentos de la política de coyuntura, o sea, la modulación del financiamiento y del gasto público como así también la acción sobre el crédito y la moneda" 51/ es válido señalar entonces que de hecho la política presupuestaria, se haya diseminada más bien en todo el Sistema Nacional de Planeación y más aún dado que ésta se encuentra a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que como ya se dijo posee las atribuciones de Planeación y programación de acuerdo a la normatividad anteriormente señalada.

Resulta igualmente necesario comentar que es en la etapa de Instrumentación, contemplada en dentro del proceso de planeación, donde se elaboran los Programas Operativos Anuales y el -- Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al mismo tiempo, y atendiendo a la vertiente obligatoria -- definida en el Sistema Nacional de Planeación referida anteriormente, la política presupuestaria es de carácter obligatoria para la totalidad de las entidades de la Administración Pública -- Federal; y éstas con fundamento en la <sup>ta</sup> normatividad vigente, Leyes de Planeación y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deben preveer sus requerimientos humanos, materiales y

51/ Segredo, Dardo. Programación a corto plazo en economías mixtas. Textos del Instituto Latinoamericano de planificación económica y Social. (ILPES) Siglo XXI. México, 1973. p.29

financieros en programas institucionales, derivados de los multi sectoriales y regionales de mediano plazo, precisando claramente los objetivos y metas a alcanzar en el ejercicio fiscal; así como el costo de las acciones que se habrán de ejecutar para tal fin.

Es de reconocerse, finalmente, que la maduración del Sistema Nacional de Planeación habrá de pasar, en su totalidad, por períodos en que se ensayen procedimientos y apliquen técnicas que permitan retroalimentar las actividades básicas del Sistema. Una de esas técnicas lo constituye, por ejemplo, el constante uso y mejoramiento de la llamada técnica del Presupuesto por Programas.

En México, el presupuesto por programas, es ahora una realidad, sin embargo tuvo que pasar mucho tiempo para que se pudiese emplear este valioso instrumento de programación; además, resulta de mucha utilidad en la ejecución de la Política Presupuestal por lo que a continuación se hará un breve bosquejo histórico - de este interesante aspecto.

## 2.2.- Programación Presupuestaria : evolución y actualidad

A través del presupuesto, el Gobierno induce el comportamiento de otros agentes económicos y sociales; ello se debe a que la demanda de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento administrativo y productivo, impacta el ritmo de producción; las transacciones comerciales y financieras con el exterior; y - la generación de empleos, en los niveles nacional, sectorial y regional. De otra parte, la canalización de recursos a diversas entidades paraestatales, se traduce en la oferta de bienes y servicios básicos y estratégicos que la sociedad requiere y necesita para estar en posibilidades de acceder a niveles superiores de vida; lo cual será posible en la medida en que se creen mayores oportunidades de empleo de grandes grupos de la población - y con salarios adecuados.

Sin embargo, el transcurrir histórico de la presupuesta -  
ción en México, constituye una muestra de que no siempre se rea-  
lizó ésta dentro de una visión global; y lo que es peor aún: los  
procesos presupuestarios sólo se realizaban con un mero incremen-  
talismo de recursos financieros, distando mucho incluso de una  
programación más o menos acabada.

### 2.2.1.- El presupuesto tradicional

Como resultado de una cada vez más creciente participa-  
ción del Estado en la vida económica, con poder para influir en  
los destinos de diversos procesos económicos; el gasto público -  
comenzó a figurar como un instrumento básico y en consecuencia -  
la manera en que éste se manejara, determinaba la orientación --  
del crecimiento y su impacto en la distribución del ingreso.

Por ello resulta importante ver, suscitadamente, la evolu-  
ción de la conceptualización presupuestaria hasta nuestros días.  
Así tenemos entonces que :

"La administración presupuestaria durante un lar-  
go período (1928-1954) de hecho no presentó cam-  
bios importantes, lo que propició la regulari-  
dad en su elaboración técnica.

A partir de 1954, se coordinaron las inversio-  
nes públicas y se evaluaron sistemáticamente --  
los proyectos.

En 1955 se introducen las clasificaciones econó-  
mica y por objeto del gasto, que agrupan según  
la naturaleza de la erogación, los gastos co --  
rrientes o de capital y a la vez permiten esta-  
blecer el impacto e incidencia del gasto fede-  
ral en la demanda total de bienes y servicios-  
de la economía en su conjunto.

Durante 1958, se presenta por vez primera la --  
clasificación económica del presupuesto en cuen-  
ta doble, a fin de mostrar el ahorro o déficit  
corriente, el déficit en cuenta de capital y el  
financiamiento.

Otro hecho significativo fue la incorporación-

en 1965 al presupuesto federal, de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal. " 52/

No obstante las reformas presupuestarias llevadas a cabo en este largo período, los presupuestos seguían adoleciendo de graves fallas , de hecho solo constituían simples listados de ingresos y gastos que ocultaban objetivos y metas.

Si se tuviera que definir el presupuesto tradicional, se podría decir que es una simple asignación de recursos a las Secretarías, clasificados en cifras globales, con vigencia anual divididos en capítulos, conceptos y partidas que tienen como finalidad el control contable de dichas dependencias .

De esta manera las clasificaciones del gasto, como se presentan en cifras globales, no permitían programar las actividades del sector público. Adicionalmente, la formulación anual de presupuesto se realizaba en base a un mero incrementalismo en relación al presupuesto del año anterior. Dicho incremento consideraba únicamente el crecimiento natural del producto interno bruto; presuponiendo un ritmo de desenvolvimiento económico constante y tranquilo, concepto que se distanciaba cada vez más de las condiciones mostradas por la realidad.

Una de las cosas más comunes que sucedían en aquel entonces era que la utilización de los recursos asignados, por parte de la mayoría de las secretarías, organismos descentralizados y empresas del gobierno; generalmente se derrochaban irreflexiva y rápidamente con la única finalidad de poder justificar sus requerimientos de gastos del año siguiente.

52/ Rico Ramirez Miguel. El presupuesto público y la economía nacional. En El Mercado de Valores. México. Año XXXVIII, Núm. 32 Agosto 7 de 1978. p. 637

Como puede apreciarse, tan sólo se han presentado algunas de las características más sobresalientes del denominado presupuesto tradicional.

"En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines - de política económica y fiscal, racionalización y programación - de la actividad gubernativa." 53/

Como todas las demás cosas, el presupuesto poco a poco -- fue evolucionando conforme se fueron estableciendo una serie de reformas de carácter legal y administrativo, hasta convertirse -- hoy en día en el principal instrumento operativo de la planeación económica y social.

Sin duda alguna, uno de los principales antecedentes de -- el presupuesto moderno lo constituyó en definitiva la adopción e implementación del llamado presupuesto por programas.

#### 2.2.2.- El sistema de presupuesto por programas

Como su nombre lo indica, dicho presupuesto se basa en la previa formulación de los programas a ejecutar, es decir en la -- conocida programación de los recursos.

" Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de los recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustentación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los causes posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas." 54/

53/ Martner, Gonzalo. Op. cit. p.43

54/ Idem. p.45

A juicio de Gonzalo Martner, apoyándose en la definición anterior, existen así mismo diversas técnicas para ejecutar la programación de los recursos. A su vez, el desarrollo de esas -- técnicas, permitieron conformar verdaderos instrumentos de programación.

Al respecto señala que " Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas. (...) Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, -- los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales." 55/

En base a la conceptualización anterior, resulta claro -- que los presupuestos elaborados en México, como instrumento principal de la programación económica requieren siempre de su constante mejoramiento y que tal actividad resultaría harto difícil, si éste no estuviese elaborado en base a la referida técnica del Presupuesto por Programas.

De manera general, es válido señalar aquí, que existe una extensa bibliografía que aborda de manera por demás amplia y elocuente lo que es la técnica; y en la que se narran también las -- experiencias y los problemas teórico-conceptuales a los que se enfrentó para su implantación no solo en México; sino también en el resto de de los países latinoamericanos. Tales aspectos, sin embargo, escapan al objeto de la presente investigación. 56/

---

55/ Ibid. p. 53

56/ Ejemplos de las obras que se citan en el texto son : la del propio Gonzalo Martner aquí citada; la de Vázquez Arroyo Francisco en su obra: Presupuesto por Programas para el Sector Público de México ; quien presenta una extensa referencia bibliográfica sobre la materia, y en muchas otras que por razones de espacio se omiten citar.

Baste por ello sólo señalar que :

" El presupuesto por programas se origina en la necesidad de optimizar los recursos que siem - pre resultan escasos ante la complejidad del - sector público y las crecientes necesidades - que se manifiestan en todos los países del mun - do, tanto por el crecimiento demográfico, como por los propios procesos urbanos y por las es - peranzas privadas de mejores niveles de vida. Esta técnica se orienta a identificar con ma - yor precisión las mejores alternativas de gas - to (...) que el gobierno se propone en las dis - tintas áreas de su competencia. El presupuesto por programas permite detectar los programas improductivos e inconvenientes , y ofrece en forma oportuna la información ade - cuada para elegir nuevos caminos entre las dis - tintas alternativas. " 57/

A partir de la implantación de esta técnica en México, justo a la mitad de la década de los setentas, se incorporaban por primera vez diversos aspectos hasta ese entonces nunca contempla - dos, como son : la programación global del gasto público; la aper - tura de programas; los responsables de los mismos; la estructura interna y el cálculo de los recursos para su ejecución; y lo que desde el punto de vista de planeación es una elemento esencial: la compatibilización de la programación de los gastos e ingresos pú - blicos.

Por otro lado, la decisión de utilizar el presupuesto por - programas en el sector público motivó un notable avance en mate - ria de legislación presupuestaria, que ha dado lugar a su vez, a que se implementen una serie de disposiciones administrativas y - metodológicas que han permitido lograr una mejor determinación y regulación del proceso presupuestario llevado a cabo año tras -- año desde que se optó por utilizar esta técnica.

En efecto, la programación y la presupuestación del gasto público en nuestro país, se encuentran debidamente legalizados -- en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y -- en su respectivo Reglamento ; mismos que se publicaron en los diarios oficiales de fechas 31 de diciembre de 1976 y noviembre 18 de 1981 respectivamente.

A través de estos documentos se ha logrado paulatinamente -- actualizar tanto la concepción como el manejo del gasto público -- buscando su vinculación con los programas contenidos en los planes de mediano plazo y de éstos, a su vez, con el Plan nacional. Par lograr lo anterior, tanto la Ley como el Reglamento a la misma, prevén que la programación se base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Una más de las características primordiales de esta legislación es la de tratar a todo el gasto público tanto por su tipo, es decir, en corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública; como por quien lo efectúa, esto es el Gobierno Federal y la Administración paraestatal. A propósito de ello establece también que todas las entidades que efectúen el gasto público deberán contar con una unidad para planear, programar, presupuestar y controlar sus actividades.

Como se mencionó en el capítulo primero, las actividades -- del Estado en México, se encuentran definidas por la política presupuestal en cuatro grandes grupos : I. Actividades Públicas Centrales; II. Orientación General de la Economía; III. Orientación Sectorial de la Economía y IV. Servicios Sociales y Urbanos.

Ahora bien, dichas actividades se encuentran a su vez, desglosadas y catalogadas mediante una clasificación funcional y una estructura programática.

La clasificación funcional, se integra por funciones y subfunciones; en ellas se reflejan las atribuciones del Sector Público en concordancia con su ámbito y naturaleza facilitando la identificación e incidencia de las múltiples actividades que realiza en los campos económico y social, cultural etc. etc.

Por su parte, la estructura programática se encuentra constituida por programas y subprogramas que reúnen en forma coherente las acciones realizadas por las entidades y dependencias de toda la Administración Pública Federal; y sirven simultáneamente de enlace entre las políticas determinadas en el Plan Nacional; - los Programas de Mediano Plazo y los Programas Operativos Anuales.

Cabe destacar que es en Artículo 13 de la precitada Ley, - donde se hace explícito que el gasto público federal, deberá formularse con apoyo en programas que señalen a su vez objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; mientras que, por otro lado, en el Artículo 14 del Reglamento se precisa que la formulación de los programas institucionales deberá sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el propio Artículo, en su fracción I establece así mismo que la estructura programática contendrá como elementos mínimos : la función, la subfunción, el programa y el subprograma en la inteligencia de que a juicio de la Secretaría de Programación podrá incluir categorías programáticas con mayor detalle . Por lo que hace a las funciones y subfunciones, la fracción II del propio Artículo 14, determina que al igual que aquellos programas, subprogramas y proyectos que se consideren estratégicos y prioritarios, los determinará también la Secretaría de Programación. Así también, en las fracciones III a VI señalan que ésta comunicará, efectuará cambios y aceptará proposiciones de dichas estructuras de parte de las entidades e integrará y mantendrá actua

lizado el catálogo de actividades, y de cual se hablará más adelante.

Con la finalidad de no desviar el curso metodológico de exposición hasta ahora adoptado, se hará omisión de las definiciones teóricas de los elementos integrantes tanto de la estructura funcional como programática. Bajo este criterio, se considera de mayor utilidad mostrar un breve ejemplo de como se cristaliza en la praxis presupuestaria la utilización de dicha estructura, con forme al siguiente formato :

| FUN-<br>CION | SUB-<br>FUN-<br>CION | PRO-<br>GRA<br>MA | SUB-<br>PRO-<br>GRA-<br>MA | D E N O M I N A C I O N  |
|--------------|----------------------|-------------------|----------------------------|--|
| 04           |                      |                   |                            | PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL  |
|              | 01                   |                   |                            | <u>Administración</u>  |
|              |                      | C2                |                            | Administración Interna   |
|              |                      |                   | 01                         | Dirección y conducción de la administra -<br>ción interna  |
|              |                      |                   | 02                         | Recursos humanos y desarrollo de personal  |
|              |                      |                   | 03                         | Recursos materiales, servicios generales<br>y sociales   |
|              |                      | C4                |                            | Control y Vigilancia de la Utilización de<br>los Recursos  |
|              | 02                   |                   |                            | <u>Planeación y Programación Global</u>  |
|              |                      | C9                |                            | Definición y Conducción de la Política de<br>Planeación, Presupuestación y Evaluación                |
|              |                      | DA                |                            | Definición y Conducción de la Política de<br>Planeación, Control Presupuestal y Conta-<br>bilidad    |
|              |                      |                   | 01                         | Dirección y coordinación de la política -<br>de planeación, control presupuestal y con-<br>tabilidad |
|              |                      |                   | 02                         | Actualización y seguimiento de la políti-<br>ca económica y social                                   |
|              |                      |                   | 03                         | Normatividad e instrumentación de la polí-<br>tica de gasto público                                  |

. . .

| FUN-<br>CION | SUB-<br>FUN-<br>CION | PRO-<br>GRA-<br>MA | SUB-<br>PRO-<br>GRA-<br>MA | D E N O M I N A C I O N   |
|--------------|----------------------|--------------------|----------------------------|---|
|              |                      |                    | 04                         | Contabilidad, información y evaluación gubernamental  |
|              |                      |                    | 05                         | Normatividad e instrumentación del sistema de servicio civil y modernización administrativa                                   |
|              |                      |                    | 06                         | Normatividad de obras públicas y adquisiciones  |
|              | 03                   |                    |                            | <u>Programación y Presupuestación de los Recursos Públicos</u>  |
|              |                      | DJ                 |                            | Definición y Conducción de la Política de Programación, Presupuesto y Evaluación para el Desarrollo Industrial y de Servicios |
|              |                      |                    | 01                         | Programación, presupuesto y evaluación del sector energético e industrial   |
|              |                      |                    | 03                         | Programación, presupuesto y evaluación del sector servicios   |
|              |                      | DK                 |                            | Definición y Conducción de la Política de Programación, Presupuesto, y Evaluación para el Desarrollo Social y Rural           |
|              |                      |                    | 01                         | Programación, presupuesto y evaluación del sector rural   |
|              |                      |                    | 02                         | Programación, presupuesto y evaluación de los sectores social e infraestructura básica  |

Como se habrá podido apreciar, el presupuesto por programas se lleva a cabo mediante la previa identificación de programas, - que de acuerdo con la Ley de Presupuesto y más concretamente en - su Reglamento éstos serán de carácter institucional, sectorial, - multisectorial o bien especiales según su ámbitos de acción contemplados.

Por otra parte, es evidente que el conjunto de actividades se han ido adecuando conforme a la reorganización, que tanto en la estructura como en funciones ha venido efectuándose en todo el --

**Sector Público en general y en la Secretaría de Programación y Presupuesto, en lo particular.**

Así mismo, es importante destacar también que el gasto del Sector Público Federal a efecto de mostrar claramente su destino, se ha apoyado en las clasificaciones económica; por objeto del - gastoy sectorial ; así como en dos tipos de programas denomina - dos de operación y de inversión . Sin la menor intención de reg - tar importancia a estos aspectos, y debido a la limitante de es - pacio, no resta mas que señalar finalmente que la técnica del - presupuesto por programas expresa el gasto en función de los ob - jetivos precisados en los propósitos del Plan Nacional, deriva - dos en los Planes de Mediano Plazo y concretados en los Progra - mas Operativos Anuales, insumos todos para formular e integrar - el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### 2.3.- Vinculación Plan-programa-presupuesto.

Veamos a continuación, cómo se establece la vinculación - denominada Plan-programa-presupuesto y de que manera se lleva a - cabo la preparación para la formulación, discusión, aprobación , ejecución, control y evaluación del Presupuesto de Egresos a tra - vés del proceso de programación presupuestación.

La vinculación Plan-programa-presupuesto, constituye un ele - mento de vital importancia dentro de una planificación integral, como pretende llegar a ser nuestro Sistema Nacional de Planea - ción. Ello obedece básicamente a que la consecución de los obje - tivos nacionales consignados por el Plan Nacional; así como en - los demás Planes Sectoriales y Regionales que han creado la con - formación del propio Sistema Nacional de Planeación, implican - necesariamente un proceso paulatino de acciones, metas y resulta - dos a alcanzar en el corto y mediano plazos, mismas que son con - centradas en la programación y en el Presupuesto de Egresos de -

la Federación.

Cabe señalar que las distintas acciones de los procesos realizados, son llevadas a cabo evidentemente en base a la técnica - referida de presupuesto por programas que a grandes rasgos mantiene la siguiente lógica :

" de los objetivos, estrategias y políticas del plan se estructuran temas estratégicos sectoriales, regionales y especiales de los cuales se formulan los Programas de Mediano Plazo. Estos consignan objetivos y metas nacionales, sectoriales e institucionales que se concretarán a través de los Programas Operativos Anuales, dentro de los cuales se especifican líneas prioritarias de acción asociadas con una o varias metas de resultado, en función de las cuales se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación." 52/

Por otro lado, los alcances de la vinculación plan-programa-presupuesto rebasan los aspectos meramente teóricos, dando lugar a que se amplíen los campos de incidencia directa de la política presupuestal. En este sentido resulta que no sólo compete a esta rama de la economía la formulación de los planes y programas sectoriales y nacionales; sino que además le corresponde: determinar los lineamientos de política de austeridad presupuestal del gasto público; la asignación de los recursos a los programas mediante el presupuesto; determinar el instrumental técnico a utilizar en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, así como la mecánica sobre la que guiará la revisión e integración del presupuesto de egresos a nivel global etc.

Por lo que se refiere a la integración de las acciones presupuestarias del corto plazo, con las estrategias y políticas de mediano plazo, se lleva a cabo mediante el proceso de planeación.

### 2.3.1.- El proceso de planeación

Este proceso se define como el " Conjunto de acciones destinadas a coordinar, formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacionales de Mediano y Corto plazos originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pretende vincular las acciones de los períodos considerados de tal manera que se observe congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas programadas. Consigna políticas, estrategias, responsables, tiempos y mecanismos de coordinación. " 53/

En otras palabras, el proceso de planeación constituye una metodología e instrumentación de las actividades de programación orientadas a traducir los objetivos globales del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos particulares de los programas nacionales, en acciones concretas de gasto dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la etapa de instrumentación, el proceso se refiere a la programación anual, en la cual se elaboran los Programas Operativos anuales (POA's) por cada Programa Nacional de Mediano Plazo y considerando las cuatro vertientes contempladas en el Sistema Nacional de Planeación, referidas anteriormente en este capítulo.

Es importante señalar que 1984, fue el primer año en que se aplicó por vez primera el criterio arriba señalado; no obstante que los programas nacionales se publicaron en el segundo semestre, coadyuvando de esta manera al avance y orientación del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a los propósitos con

53/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para el -- proceso de Planeación. Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal. D.G.P.P. México, 1985. p. 102

templados en la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyas líneas estratégicas a saber son por un lado la reordenación económica y por otra la referente al cambio estructural.

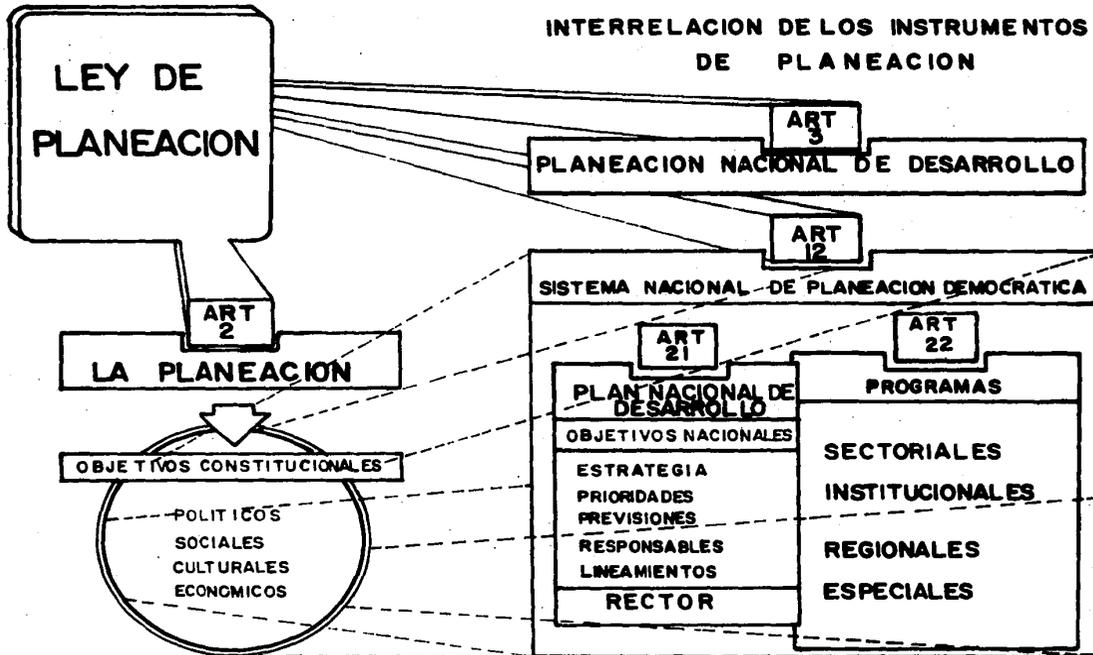
En otro orden de ideas, resultaría algo normal el que :

- " Siendo el primer año en que se aplicó este método de trabajo se presentaron deficiencias, que se pueden explicar en razón de ciertas restricciones. Las principales se pueden catalogar en cuatro apartados:
  - De normatividad: por la falta de mayor especificidad y delimitación de los alcances de los instrumentos.
  - De infraestructura; debido a que algunos sectores administrativos no contaron con una estructura adecuada para generar el tipo de información requerida.
  - De calendario de actividades: al haberse fijado estos con tiempos muy reducidos para desarrollar los diversos instrumentos de la programación anual.
  - De organización: al no haberse contado con la experiencia para trabajar en forma coordinada en el seno de los mecanismos establecidos." 54/

Actualmente, la etapa de instrumentación se continúa realizando mediante un proceso de programación anual, el cual genera instrumentos de programación operativa y presupuestaria; así mismo, es aquí donde el Programa Operativo Anual funciona como puente entre los Programas Nacionales y el Presupuesto de Egresos de naturaleza sectorial administrativa; lo que lo convierte, por tanto, en el instrumento central de programación anual que permite delimitar el control y evaluación de las acciones vinculadas con la planeación del desarrollo.

54/ Secretaría de Programación y Presupuesto. El proceso de planeación. Documento Básico. en revista mensual Planeación Democrática. Año 3 Núm. 28 Julio, 1985. p. 43

INTERRELACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACION



### 2.3.2.- El proceso de programación-presupuestaria

El proceso de programación-presupuestaria, constituye la estrategia de acción de corto plazo que la Secretaría de Programación y Presupuesto utiliza para definir tanto los objetivos y responsabilidades de las entidades globalizadoras, como por las coordinadoras de sector en la formulación del proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación.

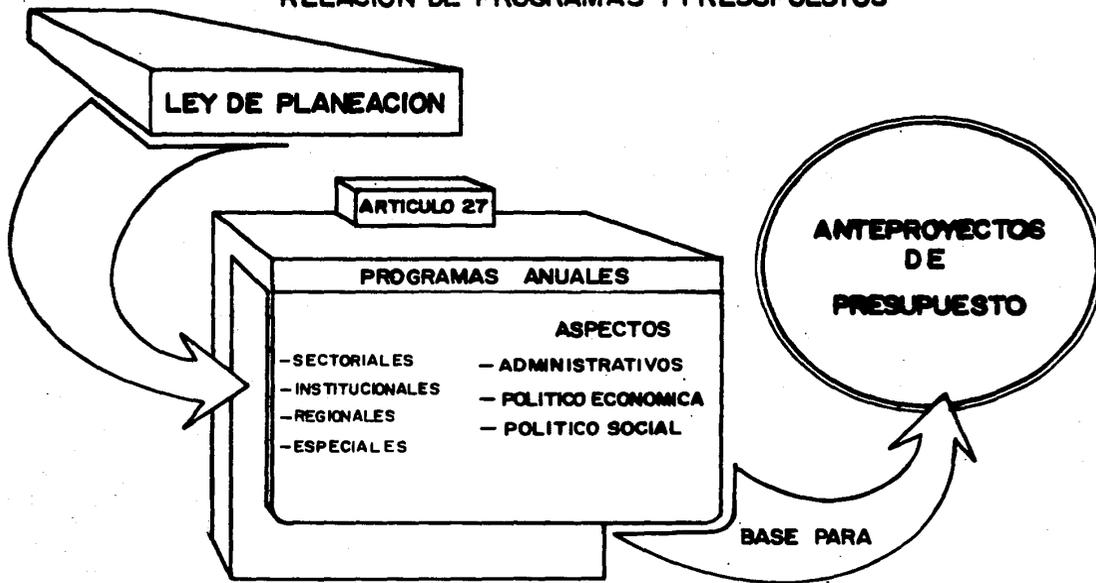
Por otro lado, durante el desarrollo de dicho proceso " se determinan las variables básicas del gasto público en base a -- las tendencias observadas en años anteriores y los crecimientos promedios previstos en el Plan (...) se examinan las prioridades fijadas a nivel global, sectorial y regional, así como las condiciones de coyuntura económica prevaleciente; a partir de ello se elaboran los lineamientos sectoriales de congruencia global, en donde se establecen pautas específicas de acción por sector administrativo sobre cuya base se distribuyen los recursos."<sup>55/</sup>

Así mismo, resulta de importancia señalar que el proceso de programación-presupuestación guarda, como todo proceso, un carácter dinámico-perfectible el cual radica en que se esta logrando su reafirmación año con año, tanto en su funcionamiento como en la operatividad de las distintas fases que lo componen. De esta manera se busca afinar su calidad, vinculación y congruencia, a efecto de que su incidencia en el proceso de cada año permita obtener mejores resultados en la realización de las diversas actividades de programación-presupuestación.

Bajo estas condiciones, la formulación de los proyectos de

<sup>55/</sup> Asociación Mexicana de Presupuesto Público y Asociación Interamericana de Presupuesto. Los Sistemas de administración presupuestaria en América Latina. México, 1982. p. 184

## RELACION DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS



FUENTE: S.P.P. SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO DE DESARROLLO INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS. MEXICO JUNIO 1964-P. 19

presupuesto sectoriales e institucionales, se realizan bajo criterios técnicos, con lineamientos programáticos y con la participación de las diversas dependencias y entidades del sector público, las que formulan sus respectivos anteproyectos de presupuesto, respetando la normatividad que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto en base a los lineamientos considerados tanto en la Ley de Planeación y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En síntesis, el proceso de programación-presupuestación es de vital importancia dentro del proceso general de planeación, - por cuanto en su desarrollo se consolidan los logros obtenidos en materia de vinculación plan-programa-presupuesto.

En este sentido, el proceso de programación anual se inscribe en un marco aún más amplio denominado proceso de planeación, mediante el cual se definen e incorporan los lineamientos metodológicos que permiten canalizar los esfuerzos del gasto público y orientarlos al cumplimiento de los objetivos nacionales determinados en el Plan Nacional de Desarrollo.

### 2.3.3.- Ciclo y calendarización de actividades

El proceso de programación anual comprende tres fases : 1) Elaboración del Programa Operativo Anual ; 2) Elaboración del proyecto de presupuestos de egresos de la federación, la Ley de Ingresos y ajustes a los POA ; y 3) Elaboración del programa de trabajo.

#### 1) Elaboración del Programa Operativo Anual

En base a los lineamientos normativos y las orientaciones de política sectorial, los sectores administrativos involucrados en cada tema estratégico elaboran el Programa Anual Operativo correspondiente.

Cabe señalar que la elaboración de dicho Programa, está sustentado por un guión básico compuesto por :

a) un diagnóstico sectorial de la situación, en la cual se establecen los avances logrados y los problemas que aún quedan por resolver; b) los objetivos y las metas de resultado que se esperan obtener; c) la estrategia y líneas prioritarias de acción en la que los sectores involucrados, establecen en sus Programas Operativos los programas, subprogramas, metas presupuestarias y los proyectos estratégicos de inversión; todo ello en base a sus estructuras programáticas.

Adicionalmente, en los Programas Operativos Anuales, además de especificar las responsabilidades de cada una de las entidades y unidades responsables coordinadas por el sector administrativo correspondientes, se determinan las necesidades de recursos humanos, físicos y financieros; distinguiendo los que ya se tienen de los que se incorporan; así como diferenciando los recursos propios de los gubernamentales, y por otro los créditos - que se contraten ya sea internos o externos.

En suma, el Programa Operativo Anual (POA) como instrumento transformador de la programación de mediano plazo en la anual, de un determinado tema estratégico, consigna no solo las metas y acciones que orientan la formulación de los presupuestos de los sectores administrativos; sino que acota las prioridades determinadas en los diagnósticos respectivos y precisa las acciones a realizar por cada entidad, en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, cabe destacar que usualmente la elaboración del Programa Operativo Anual se lleva a cabo en el mes de mayo y se concluye en el mes de julio de cada año, de acuerdo a la normatividad y calendarización que para el efecto emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General de Política Presupuestal.

## 2) Elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos

A partir de los niveles de gasto y de los lineamientos programáticos presupuestales, los sectores administrativos efectúan los ajustes que correspondan a los programas operativos y empiezan a formular sus anteproyectos de presupuesto sectoriales de egresos, así como la exposición de motivos correspondiente. Es importante señalar que entre estos dos documentos deberá existir una plena correspondencia, pues su adecuada articulación servirá de base para integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que junto con la Ley de Ingresos y el Documento de Criterios Generales de Política Económica, se presentan ante el H. Congreso de la Unión a mediados del mes de noviembre.

Hasta antes de 1983, el proceso de formulación e integración del Presupuesto de Egresos, se encontraba dividido en dos etapas :

"En la primera se formulaban los anteproyectos de presupuesto institucionales a nivel agregado, es decir, a nivel programa-capítulo, y en la segunda se detallaron y calendarizaron estos anteproyectos institucionales, una vez que se analizaba la información presentada y compatibilizada en el seno de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto." (GIPP). 57/

En la actualidad, la instrumentación del proceso, se distingue por llevarse a cabo en dos etapas y en dos niveles. Los niveles son el desagregado, o nivel de estructura programática; y el nivel agregado o sectorial. Así mismo, en ambas etapas y niveles se desarrollan las tareas de programación y las de presupuestación.

57/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional de la S.P.P. 1979 . México. 1981 p. 51

Para ilustrar la forma como se lleva a cabo la elaboración del presupuesto, a continuación se explican las etapas aludidas.

En la etapa preliminar se desarrollan las siguientes actividades: a) Programación y presupuesto preliminar a nivel desagregado; en la cual, por medio de formatos se captan los elementos programáticos presupuestales concertados y la asignación de recursos del proceso de programación operativa, postergando la incorporación de esta información al Programa Operativo Anual definitivo. El contenido y alcance de la información que se solicita se precisa en las instrucciones de llenado de los formatos. b) Programación -presupuesto a nivel agregado. En este nivel se pretenden captar las metas de operación presupuestales, mediante formatos sencillos. En ellos las dependencias y entidades expresan de manera cuantitativa y cualitativa el estado que guardan actualmente, cuáles son las prioridades de corto y mediano plazo, así como las características de la estrategia que se contempla para poder cumplir con los objetivos planteados.

En la etapa definitiva del proceso, sobresalen las siguientes actividades: a) Programación-presupuestación a nivel desagregado; en la cual se elabora propiamente el proyecto de presupuesto a partir de la definición de los rangos de gasto, lineamientos programático-presupuestales y los resultados de la programación-presupuestación a nivel desagregado y agregado. b) Programación-presupuestación a nivel agregado. Las actividades de esta etapa son definidas por el resultado de analizar y evaluar la información de la primera etapa, misma que se expresa a través de los dictámenes sectoriales. El dictámen sectorial final constituye un elemento que los sectores utilizan para fundamentar el proyecto de presupuesto sectorial.

Por lo que respecta a la calendarización anual, de esta etapa del proceso, se inicia aproximadamente en la segunda quincena del mes de julio y termina en las dos primeras semanas del mes de noviembre.

De esta forma, la difusión de la normatividad del proceso de programación presupuestaria se realizará del 22 al 31 de julio. Con ella, los sectores administrativos inician las labores de preparación para formular sus anteproyectos de presupuesto, los cuales se definen una vez que se reciben los lineamientos y los niveles de gasto a partir del 30 de agosto.

Simultáneamente a la formulación de los proyectos sectoriales, los sectores administrativos ajustan sus Programas Operativos Anuales. Ambos documentos se envían a la Secretaría de Programación y Presupuesto a más tardar el día último del mes de septiembre. Así durante todo el mes de octubre, la Secretaría de Programación revisa las cifras presupuestarias en función de la programación operativa y los criterios de gasto, a fin de que a más tardar el 15 de noviembre se presente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Jefe del Ejecutivo Federal y éste a su vez lo remita a la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 74, Fracción IV de la Constitución Política, para su análisis y en su caso aprobación.

### 3) Elaboración del programa de trabajo

Una vez que ha resultado aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, los sectores administrativos elaboran su programa de trabajos de acuerdo con los lineamientos y orientaciones principales señaladas en los Programas Operativos Anuales y con las cifras autorizadas en el Presupuesto de Egresos. Dicha actividad se lleva, a mediados del mes de enero del año siguiente.

Como se habrá podido observar, lo sustantivo del proceso descrito anteriormente es que, cumplidas las dos etapas de la programación-presupuestación se esta ya con los elementos necesarios para la elaboración tanto del documento denominado Criterios Generales de Política Económica, conocido también como el Programa Operativo Anual Macro, y la formulación - por otra parte - del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; los cuales como ya se mencionó, son presentados en el mes de noviembre a la H. Cámara de Diputados. Así cada Sector Administrativo queda en posibilidad de presentar formalmente su Programa Operativo Anual.

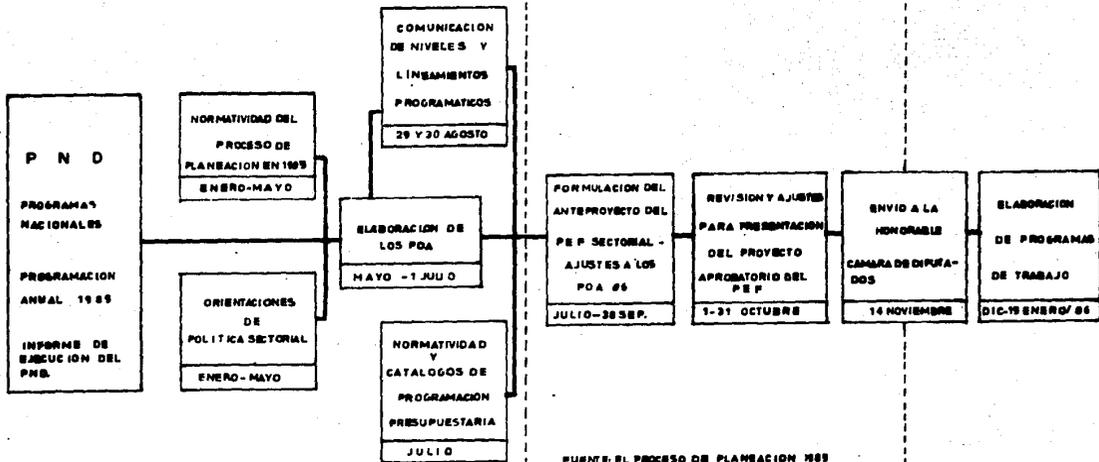
Conviene señalar también, que posteriormente a la presentación, para su análisis, discusión y dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación, se comunican los lineamientos para la calendarización financiera del ejercicio fiscal en turno y se da inicio propiamente la ejecución y ejercicio del Presupuesto, el cual requerirá desde luego de su debido seguimiento y control; tópicos que serán objeto a tratar en el próximo capítulo.

En términos generales, se puede afirmar que "...se han dado avances técnico-metodológicos en lo que a la formulación -presupuestaria se refiere; así mismo existe un mayor desarrollo en la coordinación y asesoría para la formulación de los proyectos presupuestarios, en virtud de la existencia de mecanismos para tal fin." <sup>58/</sup> sin embargo, es necesario señalar que resta mucho por hacer, para lograr una mayor eficacia en el control del presupuesto; así como para lograr una adecuada organización de las estructuras internas a nivel institucional.

En este sentido, en el siguiente capítulo se abordarán éstos aspectos así como se evidenciará la relación guardada entre la Política Presupuestal y el control del Gasto Público.

PROCESO DE PLANEACION  
1985

ETAPA DE INSTRUMENTACION



FUENTE: EL PROCESO DE PLANEACION 1985  
DOCUMENTO BASE 200 ETAPA DE INSTRUMENTACION  
5 DE ABRIL DE 1985

## CAPITULO TERCERO

LA POLITICA PRESUPUESTARIA Y EL CONTROL DEL GASTO PUBLICO  
DURANTE SU EJERCICIO (1982-1985).

## 3.1.- Elementos de la Política Presupuestaria en materia de control del gasto público

En los primeros dos capítulos, se ha pretendido constatar la estrecha correlación que existe entre el marco teórico en que se desarrolló el presupuesto público, y la manera en que actualmente se instrumenta la Política Presupuestal llevada a cabo por el gobierno federal. A continuación se particularizará sobre uno de los tópicos más importantes de esta política económica; es decir el control y evaluación del gasto público, en donde además - de destacar su importancia como elemento atenuador del déficit público; se pone en relieve la necesidad de crear un Sistema Integral de Control y Seguimiento Presupuestal.

La hipótesis general de que se parte es que, si bien el déficit del Sector Público durante el período de estudio, se originó fundamentalmente por la excesiva y onerosa transferencia de recursos monetarios, vía pago de intereses y amortización de la deuda pública; no menos cierto es el hecho de que el déficit fue producto de una inadecuada optimización y en su caso unificación de los sistemas y controles utilizados para efectuar el seguimiento y control del gasto público, durante su ejercicio.

Sin embargo, antes de continuar, conviene aclarar lo que - debe entenderse aquí por déficit del Sector Público, pues sus múltiples acepciones conducen frecuentemente a interpretaciones erróneas.

## 3.1.1.- La Política Presupuestal y el déficit del Sector Público

Desde un punto de vista contable, un déficit equivale simple y llanamente a una pérdida en la operación de una empresa en relación a sus resultados financieros. Dicha concepción difiere de la que se aplica al Gobierno, y de una manera más especial a los casos de las empresas paraestatales.

En este sentido, el déficit de una entidad pública, tratése de una empresa mayoritaria o una Secretaría de Estado, se refiere a los requerimientos crediticios necesarios para atender tanto su programa de inversiones como sus gastos de operación; y por ende, la cuestión no se refiere a una mera utilidad o pérdida contable.

Desde esta perspectiva, existen diferentes variantes del denominado déficit público. En primer término tenemos el llamado déficit presupuestal, el cual resulta de la diferencia entre los gastos sin incluir amortizaciones; y los ingresos, sin incluir financiamientos.

El concepto anterior difiere del llamado déficit económico dónde, además de las entidades consideradas dentro de presupuesto, se contemplan los resultados de operación de otras entidades consideradas fuera de éste. Ejemplo de ellas son : Altos Hornos de México, Departamento del Distrito Federal, Sistema de Transporte Colectivo, etc.

Por otro lado, se encuentra el término déficit financiero, que es el resultado de sumar al déficit económico, la intermedicación financiera; la cual consiste en el endeudamiento neto de las instituciones nacionales de crédito. Una acepción más de dicho déficit, generalmente aceptada, es el resultado de la confrontación entre el superávit ó déficit en cuenta corriente, y el déficit o superávit en cuenta de capital.

Cabe señalar, por otra parte, que a partir de 1985 se empe-

zó a utilizar el término, déficit operacional, el cual consiste en el saldo arrojado entre los ingresos y los egresos; tanto del Sector Central como del Paraestatal, excluidas las erogaciones efectuadas por concepto de amortización, así como aquellas relativas a la intermediación financiera.

Ahora bien, para efecto de este trabajo, cuando se hable -- del déficit público se estará haciendo alusión al denominado, déficit económico. La razón por la que se ha elegido tomar como - indicador la acepción de déficit económico, es porque en él se - ve reflejado el hecho de que ha sido muy difícil mantener niveles adecuados en los déficit presentados; tanto en el sector con trolado presupuestalmente, como en aquellos generados en las diversas entidades consideradas fuera de presupuesto.

Con la finalidad de ilustrar el concepto anterior, se presenta a continuación el cuadro siguiente :

EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS  
1982-1985 +/  
(Porcentaje del PIB)

| C O N C E P T O S                           | 1982        | 1983        | 1984        | 1985        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <u>Déficit total del Sector Público</u>     | <u>17.1</u> | <u>8.9</u>  | <u>7.7</u>  | <u>8.4</u>  |
| <u>Déficit Económico</u>                    | <u>16.0</u> | <u>8.7</u>  | <u>6.4</u>  | <u>8.2</u>  |
| - Déficit fuera de presupuesto              | 1.0         | 0.9         | 1.4         | 0.9         |
| <u>Déficit Presupuestal</u>                 | 15.0        | 7.8         | 5.0         | 7.3         |
| <u>Ingresos Presupuestales</u>              | <u>30.2</u> | <u>34.5</u> | <u>33.0</u> | <u>30.3</u> |
| Ingresos no petroleros del gobierno federal | 10.1        | 11.9        | 9.6         | 9.2         |
| Ingresos brutos de Pemex                    | 12.9        | 15.3        | 15.7        | 13.2        |
| Ingresos de otras empresas                  | 7.2         | 7.2         | 7.6         | 7.9         |
| <u>Gasto neto presupuestal pagado</u>       | <u>45.2</u> | <u>42.3</u> | <u>38.0</u> | <u>37.6</u> |

...Continuación.

| C O N C E P T O S              | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Intereses pagados              | 9.1  | 14.1 | 11.6 | 12.2 |
| Participaciones y estímulos.   | 2.7  | 3.4  | 3.1  | 2.6  |
| Adeudos de Ejercicios Fiscales |      |      |      |      |
| Anteriores (ADEFAS) pagadas    | 1.0  | 1.0  | 0.5  | 1.2  |
| Pérdidas cambiarias            | 6.1  | -    | -    | -    |
| Gasto programable pagado       | 26.3 | 23.7 | 22.6 | 21.6 |

\*/ Fuente : Elaborado con cifras publicadas en El Mercado de Valores. México. Años XLV y XLVI. Números 50 y 52 de diciembre 16 de 1985 y 29 de 1986. pp. 1176 y 1229 respectivamente; en base a las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1982-1984 y estimaciones conjuntas de S.H.C.P. BANXICO, para el resto del Sector Público. Para una desagregación más detallada, véase también; Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación 1986. Tomo I. Exposición de motivos e iniciativa de Decreto. México. S.P.F.p.15

Como podrá observarse, el déficit económico para 1982 representa un porcentaje de 16.0 en relación con el PIB; mismo que -- a su vez, contitúa un 93% del déficit financiero total del Sector Público. Para 1983, déficit económico fue de 8.7% ; mientras que para 1984 y 1985 fueron del 6.4 y 8.2% respectivamente; lo que equivale, en suma, a una tasa promedio del 9.8% durante el período 1982-1985.

Es de reconocerse que dichos déficits anuales, fueron producto de una difícil evolución de la economía en el plano internacional; debido, entre otros muchos aspectos, al deterioro de los mercados financieros y de capital. En tanto que, en el plano nacional, se puede atribuir por un lado a la brusca e inesperada caída de los precios internacionales del petróleo, lo que se tradujo en la percepción de menores divisas; mientras que por otro se debieron a las inercias inflacionarias, que resultaron superiores a las previstas.

Un ejemplo breve de lo anterior, lo constituye la apreciación de Heyman, al señalar que :

" El mecanismo del déficit público y la inflación funciona dentro del esquema general del ciclo económico (...) de la siguiente manera.

Normalmente durante el segundo año del sexenio, el gobierno empieza a gastar según los programas de gasto (propuestos) al principio del sexenio. Con - forme aumenta la inflación, se incrementa el gasto durante los años de auge del sexenio (del tercero al quinto año). Este aumento del gasto proviene, por un lado, del aumento del precio de los bienes y servicios, y, por otro lado, del aumento de las tasas de interés que el gobierno tiene que pagar sobre fondos prestados. Sin embargo este aumento no viene acompañado por un aumento correspondiente en los ingresos del gobierno. Por lo - que crece la diferencia entre los ingresos y gastos, o sea el déficit público.

Al crecer el déficit público, el gobierno tiene -- que acudir aún más a los mercados de crédito, empujando a niveles todavía más altos a las tasas - de interés, y con ello a la propia inflación. (...)

Al llegar el déficit y la inflación a un punto -- crítico, el gobierno decide recortar el gasto. Es - to tiene su efecto en el empleo, la inversión y, 59/ finalmente, en la demanda de bienes y servicios.

Desde luego, aunque estas explicaciones son muy superficiales, sólo persiguen tomar puntos generales de referencia; puesto que su estudio e investigación minuciosa, escapan a los límites de este trabajo. Lo que verdaderamente resulta de suma importancia destacar, es el hecho de que el resultado y objetivos que se logren con la ejecución del presupuesto, está en función directa del grado de aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos disponibles; debiéndose, para tal efecto, llevar un estricto registro de la información generada durante el ejercicio de los recursos, independientemente de las épocas de crisis o bonanzas -- por las que llegase a pasar nuestro país.

59/ Heyman, Timothy. Inversión contra inflación. Análisis y Administración de Inversiones en México. Milenio, S.A. de C.V. México, 1986. pp. 51 a 53.

El punto a demostrar, por tanto, es que actualmente la Política Presupuestal no cuenta aún con un Sistema Integral de Información sobre la ejecución, y por ende de control y evaluación de los presupuestos.

En otro orden de ideas, y en el marco de la política de -- ajuste económica implementada al inicio de la presente Administración, se propuso un Programa Inmediato de Reordenación Económica en donde una de las prioridades lo constituyó el abatimiento del déficit público. Al respecto se señalaba que :

" La reordenación económica plantea la austeridad en el gasto público, racionando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía. (...) se reordena para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión, atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente, para aumentar el ahorro público." 60/

Si bien es cierto que la situación ha mostrado algún cambio, parece no haberse del todo atenuada; por lo que las condiciones económicas han motivado y hecho objeto constante de crítica tanto el Plan Nacional, como los objetivos de política económica - planteados. Sin embargo, es indiscutible que el poder contar con un Plan Nacional de Desarrollo constituye un buen punto de partida para definir y ejecutar en la práctica diversas acciones para tratar de superar la crisis.

Así mismo, el llevar a cabo el conjunto de esas acciones, - no sólo para superar la crisis; sino para obtener avances en el pretendido cambio estructural, se requiere una juiciosa  ejecu -- ción de los presupuestos autorizados.

Al respecto, cabe señalar que la ejecución del presupuesto

constituye la " Etapa fundamental del proceso presupuestario, ya que en ella se ponen en movimiento los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles para alcanzar los resultados previstos. La ejecución comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras, tendientes a posibilitar la obtención de los objetivos y metas programadas." 61/

En ese sentido, debe quedar claro también que "Las acciones realizadas en esta etapa cuantifican en forma directa la eficacia de la programación (...) misma que se realimenta, en función de los análisis que resultan del control y la evaluación; de allí la importancia de esta etapa en el sistema de administración presupuestaria." 62/

No obstante, es menester avanzar en el logro de un mejor -- control del gasto público durante su ejercicio; esforzándose sobre todo en lograr una mayor congruencia en materia de información programática presupuestal y por ende en la unificación y -- sistematización de los procesos de control y evaluación.

### 3.1.2.- Control y evaluación presupuestal

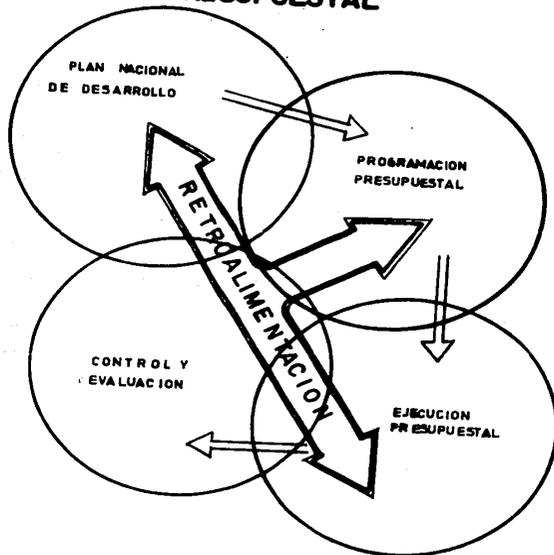
Ya se ha señalado de alguna manera en el capítulo anterior, que los aspectos referentes a la planeación, programación y presupuestación del gasto público en México; han sufrido cambios -- sustanciales a partir de la década de los ochentas y cuyos aspectos más relevantes se han visto materializados en la creación -- del Sistema Nacional de Planeación; así como con la publicación de las Leyes de Planeación y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

De acuerdo a lo señalado en el documento denominado Sistema

---

61/ Sistema Nacional de Planeación Democrática... Op. Cit. p.40  
62/ Ibid. p.50

# IMPORTANCIA DEL CONTROL Y LA EVALUACION PRESUPUESTAL



Fuente: Secretario de Programacion y Presupuesto; año 3, N° 24 Marzo, 1965.

Nacional de Planeación, la etapa de control se define como "... el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas." 63/

Por su parte, el glosario de términos de la Secretaría de Programación lo define como la "Fase del proceso presupuestario que verifica la correcta utilización de los recursos en relación al cumplimiento de metas y objetivos, a través de la comparación entre el registro de las operaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal y las acciones emprendidas, a fin de que se determinen las acciones correctivas a realizar." 64/

Como podrá equilatarse, la diferencia entre estas dos acepciones radica en que la primera, se refiere a un aspecto normativo y a nivel global; en tanto que la segunda es más bien de carácter operativo. Sin embargo, en la práctica, una y otra acepción se complementan e inclusive en algunos casos se unifican, puesto que son parte de un mismo proceso de Planeación.

Bajo estas circunstancias, bien se puede afirmar que el control del gasto público es el establecimiento de múltiples mecanismos, por medio de los cuales se pueden realizar comparaciones y comprobaciones de probada veracidad tanto de los lineamientos y rangos asignados para la ejecución del presupuesto; como de la eficiencia y eficacia obtenida de acuerdo a lo planeado.

Por eficiencia, cabe señalar, se entiende el lograr el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando así la optimización de los mismos; mientras que por eficacia, debe entenderse como la capaci-

---

63/ idem. p.40

64/ Ibidem. p.51

dad de lograr los objetivos y metas con los recursos disponibles y en el tiempo determinado.

Respecto a la evaluación, como se señala muy acertadamente en el documento del Sistema Nacional de Planeación, es más que nada un "...acto reflexivo sobre la actuación de quien ejecuta una política o aplica un instrumento. (...) la evaluación debe cumplir con la función de aportar elementos de juicio sobre lo conseguido en el período considerado, de los que se deriven proposiciones para modificar o mantener una política o instrumento dentro del siguiente ciclo de programación anual." 65/

En suma, los conceptos de control y evaluación constituyen la fase última del proceso de planeación-programación-presupuestación, y tienen la tarea fundamental de valorar y verificar las acciones emprendidas que permiten determinar las acciones correctivas cuando sean necesarias; a fin de ajustar la ejecución de las provisiones originales a las nuevas condiciones coyunturales.

### 3.1.3.- Tipos y etapas del control del gasto público.

De acuerdo a lo señalado en el Sistema Nacional de Planeación :

"Pueden distinguirse dos grandes tipos de control : el control normativo y administrativo; y el control económico y social.

El primero esta destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, de la normatividad -- que rige sus acciones y operaciones. (...) este control(es) ejercido en el seno del Sistema (Nacional) de Control y Evaluación Gubernamental que coordina

65/ S.P.P. Sistema Nacional de Planeación... Op. Cit. p. 40

la Contraloría General de la Federación, tanto por parte de ésta, como por las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas -- competencias." 66/

Podría decirse, por tanto, que el control normativo, jurídico y contable es el que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo a las atribuciones que le son conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32 bis; mediante el que, adicionalmente, se le atribuyen -- también entre otras múltiples funciones, la de organizar y coordinar el Sistema de Evaluación y Control Gubernamental; así como el comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de -- las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal; tanto en las dependencias como en las entidades que formen parte de -- la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere al control económico y social, tipificado en el Sistema Nacional de Planeación, éste constituye propiamente la dimensión cuantitativa y cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación. Dicho control "...Esta destinado a vigilar, por una lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales (...) efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional." 67/

Conviene destacar y dejar muy en claro que es en este tipo de control donde :

---

66/ Ibid. p.38 Los subrayados son nuestros.

67/ Ibidem. p. 39

" La Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de las Direcciones Generales de Programación Económico y Social y de Programación y Presupuesto, realiza acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública." 68/

Bajo esta consideración, y para la realización de las referidas acciones de seguimiento y vigilancia, es donde precisamente se critica la ausencia de un Sistema Integral de Información y Control Presupuestal y del que se hablará más adelante.

En otro orden de ideas, y por lo que se refiere a las etapas de control pueden distinguirse las siguientes:

1. Medición de los resultados obtenidos y de los efectos producidos.
2. Comparación de resultados y efectos con los objetivos y metas programadas.
3. Análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas y de la eficiencia de los recursos.
4. Definición y tipificación de las medidas correctivas que deben tomarse.
5. Decisiones sobre medidas correctivas y realimentación del proceso administrativo -- ción presupuestaria. " 69/

El cumplimiento secuencial de estas etapas, abordaría de manera metodológica las acciones relativas al control y evaluación del gasto público. Sin embargo, tienen así mismo la ventaja de poder adecuarse y aún desagregarse en más fases de acuerdo a la particularidad y especificidad requeridos.

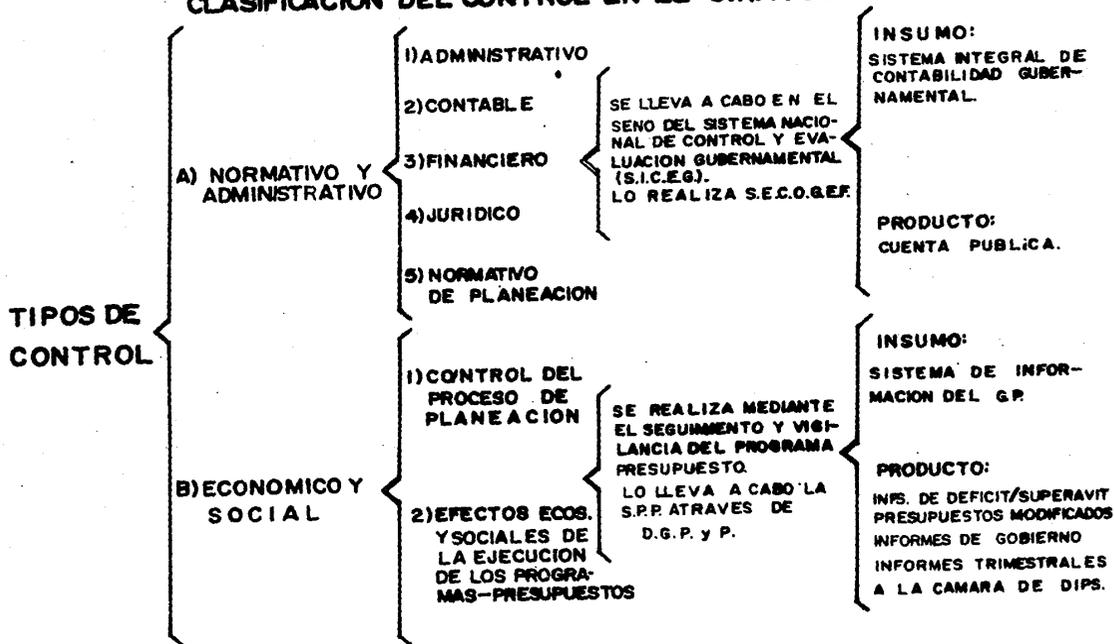
Finalmente, conviene señalar también que, por lo que se

---

68/ Ibid. p.39

69/ Instituto Centroamericano de Administración Pública. Evaluación Preaupaestaria. Costa Rica, 1979. p.185

## CLASIFICACION DEL CONTROL EN EL S.N.P.D.



refiere al seguimiento del ejercicio del gasto de la Administración Pública Federal, se han distinguido los procesos de control por tres momentos o instancias en que se realiza; siendo estos denominados previo, concomitante y final.

El control previo, se realiza en el momento mismo de la programación y presupuestación de los recursos; con la finalidad de realizar acciones preventivas en cuanto a la asignación de los niveles de gasto y demás recursos necesarios para cumplir con -- los objetivos y metas asignados.

El control concomitante se lleva a cabo por medio del seguimiento financiero de los programas-presupuestos de las diversas Entidades y Secretarías, a través de los calendarios de gastos -- y mediante el registro contable de las operaciones realizadas; -- así como de las metas alcanzadas y de aquellas que por alguna u otra razón no se han podido alcanzar.

Es en este momento o instancias de control, es donde se incluyen los distintos tipos o sistemas de control e información que actualmente tiene implementados la Secretaría de Programa-- ción y de los que se requiere su integración y unificación.

Por último, se encuentra el llamado control final o también llamado Ex-post; el cual se realiza de manera contable-financiera, así como de forma programática lo que hace posible dotar de insumos para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual es presentada al Congresos de la Unión para su dictamen y en su caso aprobación dentro de los primeros diez --- días del mes de junio del años siguiente al que corresponda, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en el Artículo 43.

A continuación se abordarán los sistemas más importantes -- con los que cuenta la Secretaría de Programación a fin de controlar y evaluar el ejercicio del gasto público federal.

### 3.2.- Sistemas de Control e Información utilizados durante el Ejercicio del Gasto Público.

Actualmente, la Secretaría de Programación y Presupuesto , mantiene una estructura tal que le permite operar y llevar a cabo tres funciones básicas : 1) ser órgano coordinador de la Planeación Nacional del Desarrollo; 2) fungir como coordinadora sectorial de las actividades y política de Ciencia y Tecnología; y 3) llevar a cabo funciones relativas a su propia administración.

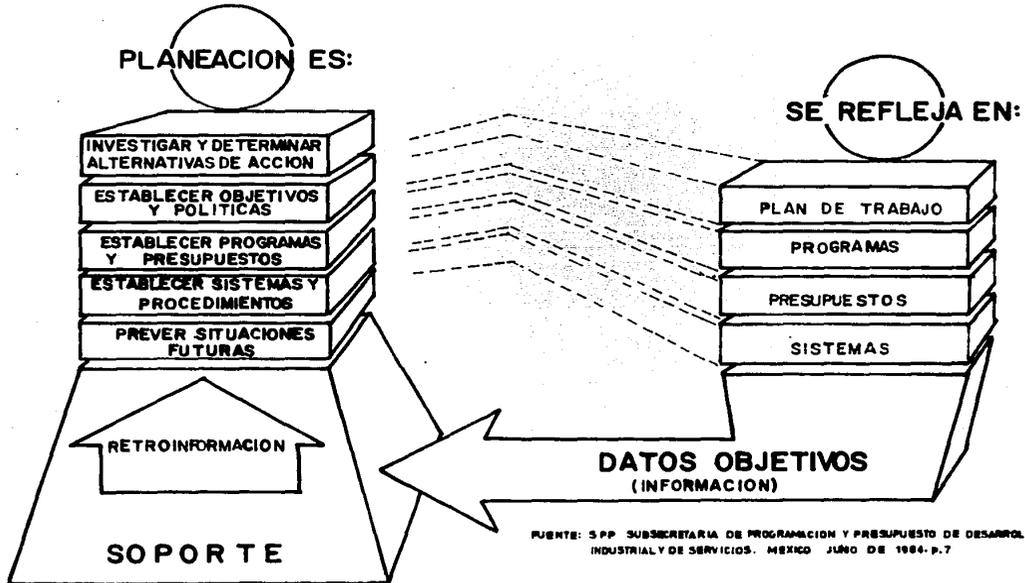
A su vez, la S.P.P. tiene una participación directa en programas institucionales básicos, mediante la definición de metas y actividades, dentro de las que resaltan : a) Consolidación del Sistema Nacional de Planeación; b) Orientación y diseño de la -- Política Económica y Social; c) Control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo; d) Estadística, Geografía y Política Informática; e) Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública; y f) Ejercicio, Registro y Control del Presupuesto de Egresos de la -- Federación.

Del conjunto de programas mencionados, sólo el relativo al Ejercicio, Registro y Control del Presupuesto es el que será objeto de atención, puesto que es en este programa precisamente -- donde se encuentran ubicados los Sistemas de Información y Control del gasto, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Durante el período de estudio, los Sistemas que se detallarán a continuación, han estado orientados a proporcionar información relevante; lo que ha permitido mostrar avances sustanciales pero aún insuficientes para lograr un óptimo resultado, ya que en la práctica se observa que algunos de ellos estan en fases de instrumentación; en tanto que otros solo abordan aspectos contables.

Dichos Sistemas son los siguientes :

## RELACION ENTRE PLANEACION E INFORMACION



### 3.2.1.- Sistema Unificado de Control Presupuestal (SUGP)

Este es un sistema que la Secretaría de Programación tiene implementado para realizar el control en el ejercicio del -- gasto de la Administración Pública. Dicho sistema opera en forma mecanizada; lo que le permite ser alimentado y realizar de manera automatizada la vigilancia de la ejecución del presupuesto.

A través de este sistema, son autorizados y ubicados los recursos presupuestales en el lugar geográfico en que se ejecutan, mediante el proceso denominado "radicación de fondos". De igual manera, son registrados en él las distintas etapas del gasto, hasta culminar su pago; lo cual permite generar simultáneamente reportes financieros sobre el desarrollo del presupuesto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

La información que alimenta al sistema, es obtenida de cada Entidad y Dependencia del Gobierno Federal; así como de las Unidades Responsables y en base a dicha información se tiene conocimiento preciso sobre los montos autorizados, así como de las modificaciones que se hubieran hecho por concepto de ampliaciones, reducciones, trasposos y considerando así mismo si las erogaciones han sido devengadas o bien ya pagadas.

Lo anterior implica registrar y controlar todas las operaciones presupuestarias que se realicen, las cuales están siempre sujetas a una calendarización previa. Por otra parte, dichos registros se efectúan en diversos documentos presupuestarios -- de entre los que destacan : Ordenes de Pago; Oficios de Afectación Presupuestal; Cuentas por Liquidar, etc. etc.

Es de destacar que este sistema, se aplica tanto a las Dependencias de la Administración Pública Central; como a las Entidades y Organismos de la Administración Pública Paraestatal y que son apoyadas únicamente con subsidios y aportaciones.

Una de las mayores ventajas que presenta este sistema es que, mediante su operación :

"La información que genera (...) permite tener una visión integral del avance del ejercicio del gasto público para evaluar que se realice dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y es el mecanismo para verificar la orientación del gasto, dentro del programa económico de corto plazo que tiene a su cargo la Administración Central; se utiliza para detectar y corregir desviaciones, para verificar el cumplimiento de la normatividad; apoyar en materia presupuestal a los responsables del ejercicio; verificar registros de las entidades ejecutoras mediante conciliaciones mensuales y, en general, tiene como finalidad vigilar los propósitos marcados en el Presupuesto de Egresos. " 70/

De entre los avances que se han logrado, en materia de control presupuestal, con la instrumentación y puesta en operación de este sistema sobresale el hecho de que el trámite de los distintos documentos presupuestarios para el ejercicio del gasto se realiza con confiabilidad; sin embargo, no ha sido posible abatir el rechazo de los documentos debido a la ausencia de cursos de capacitación tanto de la normatividad que rige al sistema, como de la forma de funcionamiento del mismo.

### 3.2.2.- Sistema de Información del Ejercicio del Presupuesto de Servicios Personales . (SIEPSP)

Las bases de las que depende este sistema, están sustentadas en el banco de datos que contiene el SUCP anteriormente comentado; es decir, consiste en un módulo mediante el que se lleva el presupuesto de plazas/puestos del personal federal.

La información que alimenta al sistema, proviene de la información contenida referente al gasto efectuado por concepto de pago a Servicios Personales; misma que es reportada mensualmente por las Dependencias y Entidades. La actualización de las plazas/puestos se registran de acuerdo a todos los movimientos de las altas y bajas autorizadas por la S.P.P. a través del Oficio de Afectación Presupuestaria correspondiente.

Por lo que se refiere a la estructura del ejercicio del gasto en Servicios Personales, aprobado por la H. Cámara de Diputados mediante el Presupuesto de Egresos, se encuentra plasmada a nivel de Programa y Subprograma; así como por una clara consignación de los sueldos correspondientes a la categoría o puesto.

Cabe señalar que este sistema es operado en forma conjunta por las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Política Presupuestal, dependientes de la propia S.P.P.

Ahora bien, en los casos en que se incrementen los salarios, por efecto de la situación económica, las Dependencias y Entidades en forma directa el incremento en cada una de las plazas y puestos realizando el pago correspondiente. No obstante tienen la obligación de regularizar el ejercicio de este gasto; solicitando para tal efecto, la autorización de dichos incrementos a la S.P.P.

Una vez que la Secretaría ha recibido la información correspondiente, registra los datos de nómina tanto en el Sistema Unificado de Control Presupuestal, como en el Sistema de Ejercicio de Servicios Personales, verificando que el gasto se haya realizado conforme a lo programado.

En síntesis, se puede discernir que sólo estos dos sistemas guardan una correlación más o menos acabada en lo que se refiere al ejercicio de los recursos presupuestales destinados en el gasto corriente.

### 3.2.3.- Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público. (COSEFF)

Mediante este sistema, se capta la información sobre la -- ejecución del gasto público en inversión física, utilizando para tal fin las guías metodológicas del Presupuesto por Programas. - Dicho sistema está constituido por cuatro subsistemas : el que - se refiere al seguimiento del gasto de la Administración Central; el de seguimiento de la Administración Paraestatal; el relativo al seguimiento de Programas de Atención Especial; y el de Proyec- tos Prioritarios.

El primero y segundo, se realizan a nivel de los Progra -- mas y Subprogramas que tienen asignados las Dependencias y Enti- dades. El tercero, como su nombre lo indica, se realiza y aplica a los Programas de Mediano Plazo . Por último, el cuarto, se re- fiere a proyectos que son considerados prioritarios; mismos que abarcan una gran amplitud de obras públicas de diversa índole y que inciden sustancialmente en las metas sectoriales.

Como puede apreciarse, la aplicación del COSEFF tiene apli- cación en todo el ámbito del Sector Público y se encuentra diri- gido fundamentalmente al seguimiento físico-financiero de todos los recursos que se destinen a la producción de bienes y servi -- cios.

Adicionalmente, conviene señalar que sus propósitos bási -- cos son : a) Inducir a las Entidades a estructurar sistemas ade- cuados de control ; b) Apoyar la evaluación ; c) Establecer flu- jos permanentes de comunicación entre los ejecutores del gasto , los coordinadores sectoriales y las dependencias; y d) Estandari- zar los requerimientos de información.

Respecto a su funcionalidad se puede decir que :

"Este sistema ha evolucionado a partir de su implantación en 1981, retroalimentándose en función de los resultados obtenidos año con año. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, a la fecha no son satisfactorios. Persiste la falta de oportunidad en la entrega de la información sobre metas y, más acentuadamente, sobre el avance financiero programático." 71/

Conviene señalar también, que como todo Sistema de seguimiento, requiere de un flujo de información periódico; tanto de la programación original calendarizada, como de las modificaciones al período que se reporta. Así mismo, lo devengado y lo realizado en el avance físico-financiero, así como la integración de manera anexa a los reportes de una nota de análisis, sobre la situación que se obtuvo a la fecha de corte de la misma; mencionando los obstáculos que se presentaron y las acciones correctivas que se aplicarán o están aplicando.

La mayor ventaja que presenta el COSEFF, es que es el único que solicita y presenta la información a nivel de Programas Subprogramas y Proyectos; por lo que resulta de suma importancia continuar el perfeccionamiento del mismo.

Al igual que los sistemas descritos anteriormente, uno de los problemas más importantes que presenta el COSEFF radica en la poca atención que se ha prestado a la difusión de las bondades que ofrece entre el personal que se encarga de su aplicación.

Así mismo, se observa una clara falta de capacitación del personal que coadyuva a su correcta aplicación, y por ende a su optimización.

### 3.2.4.- Sistema de Ejercicio de la Inversión Pública. (SEIP)

El ejercicio de la Inversión Pública, se inicia con la comunicación del Presupuesto de Egresos a las Dependencias y Entidades. Este Sistema, tiene como objetivo, el llevar a cabo un -- seguimiento y control del gasto público que es destinado a proyectos prioritarios; así como al logro de metas definidas.

Así mismo, proporciona elementos para la evaluación y la -- identificación de acciones correctivas que se requieran durante el desarrollo de los proyectos de obra pública. Por lo que respecta a la metodología, esta se presenta en dos aspectos básicamente, y que consisten en : a) delinear lo que se espera realizar en términos físicos y lo que se espera ejercer en términos -- financieros; y b) dar seguimientos al avance de los proyectos -- por medio de comparaciones entre los calendarios programados y -- lo realizado para detectar así las desviaciones significativas y recomendar acciones correctivas.

Por lo que se refiere a los vehículos para la captación de la información, se utilizan tres formatos que son :

a) Formato Base, en el que se anotan los datos más relevantes del proyecto, así como de sus características básicas;

b) Formato de Programación Anual, en el que se capta la información desglosada por etapa de ejecución en términos físicos y financieros del proyecto correspondiente al año del ejercicio presupuestal; y

c) Formato de Seguimiento Trimestral, en el que se captura los datos de información físico-financiera correspondiente.

Por otra parte, y con la finalidad de conocer el avance de la inversión autorizada y evitar retrasos, la S.P.P. realiza un seguimiento de las autorizaciones; registrando y procesando

para tal efecto, los oficios de autorización de inversiones; cuyo contenido refleja el destino de la inversión, y ubica a la entidad ejecutora; así como el Programa, Subprograma, el Proyecto, la Entidad Federativa, el tipo y monto de los recursos que se -- utilizarán, etc. todo ello con la finalidad de identificar, como ya se mencionó la inversión realizada.

Para finalizar con la descripción de este sistema, es de mencionarse que la ejecución de Obras y Proyectos se pueden realizar directamente por las Entidades y Dependencias; o bien se -- pueden efectuar en base a contratos con compañías constructoras particulares.

Para este último caso, se tienen establecidos los controles normativos, contemplados en las Leyes de Obra Pública, y en la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal así como en sus Reglamentos respectivos.

Así mismo, en la Ley General de Bienes Nacionales, se -- tienen establecidas normas específicas a la que se tienen que su jetar los contratistas y proveedores; existiendo para ello el -- Padrón de Contratistas y Proveedores, a través del cual se pueden obtener referencias que garanticen la solvencia moral, económica y técnica de los contratistas seleccionados.

### 3.2.5.- Sistema de Presiones de Ampliación al Gasto. (SIPEGA)

El control del gasto público, no se realiza en forma integral, tal como se ha podido constatar; debido a que algunos Sistemas se abocan tan solo a aquellas entidades y empresas con sideradas como "dentro" de presupuesto; mientras que otros se -- diseñaron para atender al Sector Paraestatal que se hayan fuera y dentro de Presupuesto, como es el caso del COSEFF.

Sin embargo, se ha pretendido efectuar un seguimiento --

global del gasto público, pero únicamente a nivel financiero, tanto en la Administración Pública Central, como en las entidades del Sector Paraestatal.

En efecto, a partir de 1982, se comenzó a utilizar el Sistema de Presiones al Gasto; el cual tiene como propósito integrar la información presupuestal mediante el cálculo de las expectativas y posibles ampliaciones, partiendo de un presupuesto original hasta llegar a un presupuesto modificado.

Así mismo, dicho Sistema tiene como funciones genéricas el establecer, mantener y procesar la información referente a todo el gasto presupuestal; lo que permite mostrar permanentemente a las autoridades presupuestarias, la situación que guardan las presiones al gasto.

Para tal efecto, el seguimiento es realizado con la información que es reportada mensualmente por las Dependencias y Entidades; la cual es sometida a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en donde después se examina en base a la evolución de los Ingresos y Gastos del Sector Público para, finalmente, realizar las estimaciones del Déficit Global mensual y de sus alternativas de financiamiento.

Resulta conveniente señalar que, a partir de 1985, se ha empleado una modalidad en este sistema, la cual consiste en establecer "candados" financieros llamados comúnmente Compromisos o Convenios de Déficit-Superávit a los que quedarían sujetos los diversos entes del Gobierno Federal. Dichos sean de paso, tales Convenios han quedado incorporados en los Presupuestos de Egresos de la Federación con carácter obligatorio.

Dichos convenios, tienen como finalidad el detectar desviaciones en las metas financieras convenidas, como la de conocer las causas que la provocan; lo cual da margen a proponer medidas correctivas y evitar situaciones deficitarias.

Es conveniente destacar también, que para efectuar la evaluación de la información se consideran : la programación original del período que se reporta; la tendencia histórica del ritmo de gasto de la Entidad o empresa en cuestión; y las tasas de crecimiento anual de las mismas.

Por otra parte, cabe señalar que, de todos los mecanismos de seguimiento y control del gasto público que se han señalado, es del SIPEGA del que depende en gran parte el que se pueda llevar un buen control del déficit presupuestal, ello en virtud de sus alcances y características anteriormente mencionadas.

### 3.3.- Problemática actual y perspectivas de la Política Presupuestaria en materia de seguimiento y control.

Resulta muy interesante destacar que, en su conjunto, los Sistemas a los que se hizo referencia denotan en la praxis presupuestaria una falta de complementariedad entre ellos; ello se debe a que cada uno sólo esta cumpliendo determinadas funciones específicas para todo el universo de empresas y entidades públicas que presentan una nítida diversidad de características. Esta situación se continúa presentando en virtud de que no se han dado la pautas para crear un verdadero Sistema Integral de Seguimiento y Control Presupuestal que evite progresivamente la duplicidad de la información; la falta de oportunidad de la misma; y, sobre todo, la carencia observada en la homogenidad de los datos.

Adicionalmente, lo anterior impide efectuar correlaciones objetivas que ayuden a determinar, por un lado, el gasto que se programó contra lo que se ha ejercido; y por otro, el grado de avance que se haya obtenido en los programas y metas que se asignaron a todas y cada una de las Unidades Responsables de las Secretarías de Estado, así como a las empresas y entidades paraestatales.

Con la finalidad de reforzar los conceptos vertidos, con -  
viene citar que :

- " ... en términos generales los sistemas de control y evaluación no han logrado aún los resultados -- que se esperaba de ellos. Algunas causas que han provocado esta situación son las siguientes :
- Manejo de la información financiera que no co - rresponde a los objetivos esenciales del presupuesto moderno, en el sentido de poner énfasis en cuestiones financieras. Esto es, atender solo en cuanto se gasta; y no en cuanto se logre, qué necesidades se cubren y que resultados se - obtienen con lo que se eroga.
  - Diseño aislado de los sistemas que atiende ex - clusivamente necesidades de las áreas usuarias, careciendo de una visión integral que permita - su adecuada interrelación.
  - Uso excesivo del tiempo empleado en la formula - ción del Presupuesto de egresos
  - Escasa coordinación entre diversas áreas de la S.P.P., y de ésta con las entidades públicas.
  - Cambios frecuentes en los mecanismos, en los -- procesos de presupuestación y en la estructura de la Administración Pública sin la consecuencia actualización y preparación del personal
  - **Falta de calidad, oportunidad, veracidad y con - fiabilidad de la información proporcionada.**
  - Limitación de recursos humanos y materiales en calidad y cantidad. " 72/

Lo expuesto anteriormente demanda, sin lugar a dudas, el desarrollo de un Sistema Integral que, además de cubrir los re - querimientos informativos de las áreas de la Secretaría de Pro - gramación y Presupuesto, evite la redundancia en la solicitud de datos y que así mismo, coadyuve al saneamiento general de la pro - blemática presentada.

72/ Planeación Democrática. La capacitación en control y evalua - ción presupuestal. S.P.P. Año. 3 Núm. 24 Marzo de 1985. pp. 38 y 39. El subrayado es nuestro.

### 3.4.- Necesidad de la creación de un Sistema Integral de Información, Control y Seguimiento del Gasto Público Federal .

Los tiempos actuales de crisis económica, exigen como una tarea permanente y perfectible, el manejo racional de los recursos disponibles. Por esta razón, la preocupación de analizar -- críticamente a los sistemas para el control hasta hoy utilizados, deberá estar orientada a detectar sus ventajas y avances; pero -- sobre todo, sus limitaciones y carencias.

Así mismo, queda latente también, el hecho de que a pesar de los esfuerzos del gobierno federal, no ha sido posible aún de purar y adecuar los sistemas de información; de tal manera que -- conlleve a la creación de un Sistema Integral, mismo que necesariamente requerirá de la participación multidisciplinaria y de -- la redefinición de algunos aspectos teórico-conceptuales que per -- mitan crear, inclusive, un presupuesto por programas que se en -- cuentre estrechamente vinculado a la situación presupuestal que vive nuestro país.

En ese sentido, en la medida en que se vayan adecuando y -- modernizando los sistemas de control que hagan posible formar un Sistema Integral de Seguimiento de la aplicación de los recursos presupuestales, se estará dando un gran paso para rebasar la si -- tuación de la problemática expuesta; lo cual creará simultánea-- mente caminos y prespectivas para lograr una instrumentación y operación integral del ejercicio y control del gasto público.

#### 3.4.1.- El seguimiento y control del gasto público: una retros -- pectiva.

En estos tiempos en que los requerimientos informativos, sobre la ejecución del gasto público se ha hecho más imprescin -- dibles, se ha detectado que actualmente no se tiene instrumenta -- do un Sistema Integral de Seguimiento y Control Presupuestal.

Ello debe conllevar al perfeccionamiento continuo de todos los mecanismos hasta hoy utilizados, para tal efecto es necesario realizar análisis retrospectivos que permitan la identificación plena de las mejores alternativas.

En efecto, si bien las diversas Secretarías habían implementado sus propios Sistemas, para el control de los ingresos y gastos, éstos surgieron sólo para la satisfacción de sus necesidades específicas así como para el cumplimiento de objetivos diversos; por lo que no precisamente fueron diseñados como posibles componentes de un Sistema Integral.

Por tal motivo se considera que los análisis críticos a los actuales Sistemas de control y evaluación del gasto público deben constituir una tarea de carácter permanente que permitan realizar disertaciones objetivas sobre sus aspectos y características más relevantes; hasta en tanto no puedan ser integrados en un Sistema homogéneo que permita cruzar los distintos tipos de información hasta hoy generados.

Lo anterior implica tomar en consideración que, no obstante el poco tiempo transcurrido desde que se iniciaron las tareas para modernizarlos, se han obtenido avances sustanciales pero -- que aún resultan insuficientes.

Una prueba de ello lo constituye el hecho de que durante el desarrollo de la investigación, se pudo detectar una falta de compatibilización entre los elementos que conluyen e interactúan en la mayoría de los Sistemas de control, debido primordialmente a que muestran una clara insuficiencia de indicadores que permitan señalar con claridad el monto de los recursos ejercidos; pero sobre todo los logros obtenidos en cada meta programada.

Por otra parte, resulta importante destacar que dentro de una perspectiva más amplia, las deficiencias mostradas por los -

Sistemas de control, van mas allá de sus propias limitaciones intrínsecas; es decir, que bien se podrían ubicar en aspectos tanto de la propia ejecución del gasto, como de cuestiones organizativas y de procedimiento.

Esta situación queda demostrada por que, a través de los últimos cuatro años, de efectuados la ejecución y ejercicio del presupuesto se ha observado una marcada tendencia a prestar más atención a las cuestiones financieras, mediante el establecimiento de compromisos y candados financieros, que al seguimiento del cumplimiento físico de las metas y proyectos de inversión. Por tal motivo se han originado distorsiones en la conceptualización misma de los parámetros utilizados para detectar las desviaciones en cuanto al alcance de las metas programadas.

Otro aspecto de dicha situación lo constituye el hecho de que sólo un Sistema de Control, el llamado COSEFF, es el único que tienen la capacidad de mostrar la correlación físico-financiera, pero solo de manera selectiva en función de aquellos proyectos de inversión y de metas considerados prioritarios. Ello da margen para que los informes de ejecución que son reportados, mediante la utilización de este sistema, queden excluidos el registro de los proyectos de inversión considerados en los presupuestos de las Dependencias y entidades públicas; efectuándose todo ello bajo criterios discrecionales muy amplios.

Así mismo, se ha denotado que existe una marcada parcialidad en las interrelaciones de carácter organizativo, técnico y procedimental en virtud de que al interior de las empresas y entidades del Sector Público, se carecen de unidades especiales -- que tengan por funciones específicas las relativas al control de la ejecución de los recursos asignados. Esta situación incide necesariamente en el buen funcionamiento y efectividad de los Sistemas de Control actualmente implementados.

De otra parte, al subsistir tal situación, es evidente que se impide inducir el mejoramiento de los Sistemas de Control; -- así como el que las reformas presupuestarias de desconcentración y descentralización adquieran vigencia operativa y permanente.

Adicionalmente, resulta importante destacar que la inconsistencia observada en los Sistemas establecidos por la Secretaría de Programación, radica en que no se cuenta con la suficiente difusión y capacitación de la forma en que operan todos y cada uno de ellos; lo que representa que exista un bajo nivel de su aprovechamiento.

A partir de ello se plantea una segunda hipótesis en el -- sentido de que la instrumentación y el control deficiente del -- gasto público durante su ejercicio, se puede atribuir por una -- parte a que los cuadros técnicos de diversas Dependencias y entidades públicas no cuentan con suficientes programas de capacitación en materia de Planeación-programación-presupuestación; y , por otra, a que en la práctica misma no se logra obtener la suficiente experiencia y enfoque global de los requerimientos y elementos mínimos que permitan efectuar un adecuado control del -- gasto público; lo cual impide proponer medidas que permitan optimizar los Sistemas hasta hoy utilizados.

Una encuesta realizada entre el personal técnico-analista perteneciente a las áreas operativas de la Secretaría de Programación y Presupuesto del ramo del Desarrollo Industrial y de Servicios, reveló que el 80% de un total de 30 entrevistados, no -- había recibido aún curso de capacitación y actualización presupuestaria; mientras que el 20% restante contestó que los cursos a los que asistieron adolecían de muchos defectos, destacando -- entre ellos la falta de vinculación con aspectos prácticos y a -- que los mismos carecían de una adecuada difusión en los niveles operativos que se encuentran más vinculados con las actividades

relativas al control del gasto público, durante su ejercicio.

El cuestionario utilizado para la realización de la encuesta referida contemplaba las siguientes preguntas :

- Cuánto tiempo llevas laborando en la S.P.P. ?
- Conoces algún Centro de Capacitación especializado en materia de Programación-Presupuestación ?
- Alguna vez has asistido a cursos de capacitación en materia de Programación-Presupuestación ? De no ser así, explica la razón .
- De haber asistido a algún curso en la materia : ¿ Qué te pareció ?
- Consideras que con la difusión de programas de capacitación y tu asistencia a los mismos, se mejoraría el control y evaluación del gasto público ? Coméntalo brevemente .
- Qué ideas tienes y/o sugerencias en torno a la capacitación en materia presupuestaria ?

Así mismo, se pudo detectar que si bien se impulsó en años anteriores el desarrollo de programas de capacitación sobre los aspectos de programación y presupuestación; la mayor parte de éstos se habían dirigido sólo al personal de los niveles medios y superiores, por lo que el personal operativo que se encuentra -- altamente involucrado en el proceso de programación-presupuestación pocas veces tuvo la oportunidad de asistir a dichos eventos.

Aunado a lo anterior, no existe hoy en día ningún Centro de Capacitación especializado; pues el denominado "Centro de Capacitación para el Desarrollo" (CECADE) con sede en el Distrito Federal, dependiente de la propia S.P.P., hubo de desaparecer a finales de 1985 debido a las medidas de ajuste presupuestal.

Por otra parte, en base a los resultados arrojados por la encuesta, se puede intuir y confirmar la tercera hipótesis plan-

teada, en la que queda demostrado que en la medida en que se pro mueva un mayor conocimiento de la importancia, magnitud y alcances de la Política Presupuestaria, en materia de Planeación-programación-presupuestación, se podrán contar con mejores alternativas para mejorar la instrumentación, ejecución y control de los presupuestos.

A manera de síntesis, se puede decir que la ausencia de un Sistema Integral para efectuar un control adecuado del ejercicio del gasto público, se ha traducido en la omisión de información; en la falta de oportunidad, eficiencia y veracidad de la misma; y lo que sería más importante aún, el que no sea posible evitar los desfases entre los recursos presupuestados y lo efectivamente realizado al término de cada ejercicio presupuestario.

### 3.4.2.- Consideraciones para la creación de un Sistema Integral de Seguimiento y Control del gasto público

Las ideas que se plasmarán a continuación, pretenden ser ante todo, el reflejo de inquietudes y propuestas concretas que coadyuvan a la integración, en el corto plazo, de un Sistema de control y evaluación presupuestal. Por otra parte, es evidente que un Sistema de control de tales características, requerirá de una participación multidisciplinaria; así como de la redefinición de algunos aspectos teóricos conceptuales que permitan definir verdaderos parámetros para la medición de la eficacia y eficiencia de las acciones del Sector Público, en la vida económica y social de nuestro país.

Se considera que el diseño e instrumentación de un Sistema Integral de Información y Control Presupuestal, debe descansar básicamente en equipos computacionales que hagan posible contar con información suficiente, veraz y oportuna.

Para lograr lo anterior, es necesario que se establezcan tres etapas mínimas consistentes en :

- a) Revisión y análisis del tipo de información más adecuada a contemplar; misma que deberá contener los aspectos básicos relativos a la situación financiera de la Secretaría, entidad o empresa gubernamental de que se trate; el nivel de deuda pública; la inversión física que este llevando a cabo; así como indicadores sobre producción, comercialización, volumen de ventas, precios y tasa de ocupación generada;
- b) Conformación de una comisión inter e intradisciplinaria que se encargue del diseño y desarrollo del Sistema propuesto; - el cual deberá abarcar desde las bases para su aplicación en todos los ámbitos de la Administración Pública, hasta su puesta en operación; en la inteligencia de que una vez probada su efectividad, se habrán de eliminar gradualmente los sistemas y mecanismos de control actuales a fin de evitar duplicidades; y
- c) Que paralelamente a la instrumentación del Sistema que se propone, se implementen suficientes cursos de capacitación de los cuadros técnicos cuya especialidad sea el control y evaluación del presupuesto público.

Por otra parte, y a efecto de agilizar el diseño e instrumentación del Sistema, deberán ser aprovechados en la medida de lo posible los avances obtenidos en la materia; ello en consideración a que la finalidad última del Sistema Integral, será la de mejorar la transparencia y destino del gasto público; así como los objetivos y metas que deberán alcanzarse con su aplicación y ejercicio anual.

Para tal efecto, es deseable que tanto el Sector Central como el Paraestatal de acuerdo al esquema de sectorización administrativa, efectuaran una revisión, sistematización y compatibi

lización de los catálogos de cuentas, conforme a los siguientes criterios :

- a) En el Sector Central.- de acuerdo al número de Ramos Generales y unidades responsables que tenga a su cargo; y
- b) En el Sector Paraestatal.- conforme al Sector Coordinado respectivo, y de acuerdo al destino del gasto y metas que se han de alcanzar; utilizando indicadores de costo-beneficio; destacando muy particularmente las Obras Públicas que sean llevadas a cabo, así como los beneficios que habrán de obtenerse.

Con la esquematización anterior, quedarán contempladas todas las Entidades y empresas que se encuentran dentro y fuera de presupuesto. Así mismo, para la etapa técnico-operativa que manejaría el Sistema Integral, es necesario que se realice una investigación al interior de cada uno de los entes públicos, sobre la posible existencia de cuadros técnicos que sean susceptibles de ser capacitados para la operación del Sistema. De igual manera, deberá indagarse el tipo de información que es generada -- en cada entidad o empresa, lo que se traducirá por un lado en la obtención del conocimiento preciso de las necesidades a cubrir ; y por otro, el determinar las características y detalles que --- habrá de contemplar el Sistema Integral propuesto.

En otro orden de ideas, y dentro de las grandes ventajas que ofrecería el Sistema Integral destacan :

- a) El aprovechamiento de reportes periodicos que se generan, respecto al ejercicio del gasto de las Dependencias y entidades, para detectar de manera inmediata las desviaciones; así - como para coadyuvar a la toma de decisiones mediante un previo - conocimiento de las condiciones prevaletientes en cada ente del Sector Público ;
- b) Que los volúmenes de información sean manejados eficien

temente; lo que permitirá agilizar las acciones para abatir las cargas de trabajo y se impida gradualmente la incidencia en los errores generados por la realización manual de los cálculos y operaciones presupuestarias;

c) Posibilidad de efectuar, en base al banco de información almacenado en la memoria del Sistema, la comprobación Programa a Programa, de los presupuestos; las estimaciones y proyecciones necesarias para la formulación e instrumentación tanto del presupuesto preliminar, como del anteproyecto del presupuesto de egresos de la federación del año siguiente ; y

d) Efectuar la consulta de la información mediante pantallas y equipos periféricos; mismos que se encontrarían intercomunicados con la Tesorería de la Federación, a efecto de consultar las disponibilidades existentes y las operaciones presupuestales que se efectúen en las Dependencias y Entidades Paraestatales.

De esta manera, quedaría asegurada la confiabilidad de la información de los diversos presupuestos, al momento de haber sufrido ampliaciones y/o reducciones; lo que permitirá también que en los archivos parciales queden permanentemente actualizadas -- las operaciones presupuestarias realizadas.

Por otro lado, quizá la mayor desventaja que pudiera presentar la implementación de dicho Sistema Integral, se refiere -- por un lado, al costo elevado que representaría la adquisición -- y en su caso arrendamiento de los equipos computacionales; por -- otro, lo constituye la capacitación del personal que se encargará de operarlo.

Sin embargo, actualmente existe una capacidad razonable de equipo de cómputo, propiedad del gobierno que es susceptible de ser utilizado y que en el mejor de los casos no cubren aún el -- ciento por ciento de su capacidad operativa.

Por lo que se refiere a la capacitación, esta actividad re

sulta ineludible, y es factible que dicha labor se pueda llevar a cabo aprovechando los cuadros técnicos operativos que se encuentran en cada Dependencia y que posean experiencia en el control y evaluación presupuestal.

Así mismo, resulta por demás conveniente que se elaboren programas de difusión respecto a las características y aspectos de funcionamiento del nuevo Sistema que se implante; con la finalidad de guiar y orientar al personal de todas y cada una de las Dependencias y entidades, sobre la manera en que se deberá emitir y registrar la información que alimentará al Sistema Integral.

Si bien es cierto que el conjunto de actividades propuestas demanda un gran cúmulo de tareas y problemas a solventar, con la consecuente aplicación de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos; resultará a la larga una buena inversión que permitirá, ante todo, obtener una mejor y mayor utilización de los recursos presupuestados.

Es conveniente agregar, que la utilización y puesta en marcha de este proyecto, se deberá evaluar al margen de las decisiones de carácter político-administrativo; pues su justificación máxima radica esencialmente en que se tendrá por vez primera la posibilidad de establecer comparaciones, proyecciones y estadísticas confiables sobre el ejercicio del gasto público.

En ese sentido, se podrán efectuar así mismo mejores análisis, en base a los cálculos de porcentajes, desviaciones y simulaciones; lo que se traducirá en una mejor aplicación de la Política Presupuestal, en materia de seguimiento, control y evaluación del gasto.

Bajo todas estas consideraciones, conviene destacar que en ningún momento se pretende que con esta propuesta, queden subsa-

nadas todas las implicaciones y problemas que han sido destaca -- dos en los Sistemas que actualmente se estan utilizando; así como tampoco es pretensión el que con la realización y puesta en mar - cha del Sistema Integral propuesto, se obtenga una panacea para solucionar la totalidad de los conflictos hasta hoy prevalecien -- tes, pues ello deberá ser producto de un continuo proceso de mejo ramiento en el control y evaluación que ha de ser dinámico y per - fectible.

C O N C L U S I O N E S

Con el desarrollo de los diversos aspectos y tópicos abordados, se considera que se logró dar cumplimiento a los objetivos propuestos; y, por otra parte, se consiguió someter a prueba las hipótesis planteadas lo que permite llegar a los siguientes resultados :

- 1.- La Política Presupuestaria ha jugado, desde siempre, un papel de suma importancia en la vida económica de las diferentes naciones; debido a que han encontrado en esta política económica una de las herramientas gubernamentales más importantes para obtener una adecuada distribución y control tanto de los ingresos, como de los gastos efectuados al interior de las economías.
- 2.- Por otra parte, la evolución del presupuesto, ha estado vinculado a las formas y acciones que han asumido los gobiernos en distintas épocas históricas, y más particularmente en aquellos países donde predomina el tipo de economías totalmente controladas por el Estado. Tomando en consideración ese carácter evolutivo, el presupuesto moderno ha abandonado el dogma del equilibrio presupuestario postulado por la corriente clásica del pensamiento económico; pasando a convertirse en un poderoso instrumento regulador de las economías de corte capitalista y de aquellas que, como la nuestra, se les ha denominado mixtas.
- 3.- Por lo que se refiere a las economías latinoamericanas, y particularmente a la de México, el presupuesto público constituye el centro nervioso de éstas; pues su utilización además de servir como medio distribuidor de los recursos, es -

el mecanismo que hace posible el logro de los grandes objetivos para alcanzar un mayor desarrollo económico y social, e impulsar los cambios estructurales necesarios tendientes a alcanzar condiciones superiores de vida y bienestar en todos los niveles de la población.

- 4.- Se puede afirmar, por otro lado, que el presupuesto en México parte de un marco teórico similar al sustentado por la corriente de pensamiento conocida como estructuralista. Esta escuela económica plantea la necesidad de que las acciones del Estado, en la consecución del desarrollo económico, debe estar orientado por medidas planeadas y programadas; - es decir, que independientemente del grado de intervención que tenga en la vida económica deberá de contarse con sistemas nacionales de planeación; a partir de los cuales se derivan los programas y presupuestos que permitan obtener mejores y mayores resultados en el aprovechamiento de los recursos de que se dispongan.
- 5.- En nuestro país, la situación económica actual ha motivado que el gobierno mexicano implemente diversas medidas de austeridad en las finanzas públicas; lo que se ha traducido en severas políticas de ajuste económico. Dentro de este marco la Política Presupuestaria cobra vigencia, dado que las presiones económicas ocasionadas por la crisis son de diversa índole; y sus repercusiones se han dejado sentir con mucha mayor fuerza en aquellos grupos de población con menores recursos. El atenuar y contrarrestar esta situación implica, hoy más que nunca, cuidar y distribuir óptimamente los recursos disponibles así como procurar buscar una mejor orientación social del presupuesto nacional.
- 6.- De esta manera, la importancia económica de la Política Pre

supuestal queda manifiesta en tanto que el Estado mexicano, al hacer frente a los problemas generados por la interdependencia en el contexto internacional, debe apoyarse de manera fundamental en las condiciones internas del país, de tal suerte que le permitan solventar los compromisos y obligaciones contraídos en el exterior sin lesionar los niveles mínimos de bienestar de la población.

- 7.- En otro orden de ideas, dentro del esquema definido por el Sistema Nacional de Planeación vigente, la Política Presupuestal encuentra su máxima expresión por cuanto a que durante su ejecución son llevados a cabo los procesos de planeación y de programación-presupuestación anuales, mismos que constituyen simultáneamente la columna vertebral de esta importante política económica dado que sirven de base en la formulación de los Presupuestos de Egresos.
- 8.- Llegados a este punto, conviene señalar también que la elaboración del Presupuesto de Egresos en función de las directrices contempladas en el Plan Nacional, ha permitido el perfeccionamiento paulatino de los procesos de planeación de todas y cada una de las Dependencias y entidades públicas, mismas que en conjunto constituyen y hacen posible el ciclo anual presupuestario.
- 9.- Bajo esta perspectiva la planeación nacional encuentra en la Política Presupuestal, por un lado, el medio de expresión de las estrategias y propósitos del Estado; por otro, un método funcional para canalizar los recursos disponibles en aquellas ramas económicas que son consideradas prioritarias y cuyas acciones inciden directa o indirectamente en los aspectos de alimentación, salud, vivienda, educación etc.

10.- De otra parte cabe destacar que el Gobierno, a través de la Política Presupuestal, realiza el seguimiento, control y -- evaluación evaluación de los recursos mediante múltiples -- acciones; mismas que son llevadas a cabo por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Al respecto, y en función de las hipótesis planteadas, se - detectó que actualmente subsisten graves deficiencias en ma teria de control del gasto público durante su ejercicio, mo tivado por la ausencia de un Sistema Integral de Seguimien to y Control Presupuestal.

11.- En efecto, al comprobarse total y positivamente la hipóte-- sis central planteada en tanto a que el déficit del Sector Público durante 1982-1985 se originó por el pago de intere ses de la deuda (ver apéndice estadístico) quedó al descu - bierto el hecho de que también se debió, aunque en menor -- proporción pero no por ello menos importante, a la falta de una adecuada optimización de los sistemas, mecanismos y pro cedimientos relativos al control del gasto público durante su ejercicio; mismos que actualmente se encuentran funcio - nando al interior de la Secretaría de Programación y Presu puesto.

12.- Una vez identificada y confirmada esta situación, la inves tigación se orientó a comprobar la idea de que a pesar del esfuerzo del Gobierno Federal, aún no ha sido posible depu rar y adecuar los sistemas de control del gasto público. Bajo esta premisa, y con el desarrollo de la investigación, fue corroborado que efectivamente aún no se llevan a cabo acciones que permitan, en el corto plazo, obtener un óptimo y adecuado control y evaluación del gasto público. Esta si tuación que se plantea se fundamenta en que se pudo adver - tir la existencia de cinco diferentes mecanismos, cuya fun-

ción es la misma : el control y evaluación del gasto público de todas las Dependencias, entidades y empresas del gobierno federal.

- 13.- Igualmente, fué posible descubrir que una de las principales repercusiones generadas por la diversidad de sistemas y mecanismos de control utilizados, es que desvirtúan los conceptos mismos de control y evaluación presupuestal; en tanto que al utilizar distintos parámetros de medición se derivan imprecisiones en la cuantificación de los logros - obtenidos.

Lo anterior implica la necesidad de realizar incluso replanteamientos teóricos que permitan llegar a una nueva conceptualización de la técnica del Presupuesto por Programas, de tal manera que resulte compatible con las condiciones, características y requerimientos del Sistema Presupuestario mexicano.

- 14.- Así mismo, se logró demostrar también que la inconsistencia mantenida por los sistemas implementados, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, radica en la insuficiente difusión en cuanto a su funcionamiento; pero sobre todo a que se carece de una capacitación especializada de los cuadros técnicos que se encuentran directamente encargados de corroborar la eficacia y eficiencia alcanzadas con la aplicación de los recursos públicos.

- 15.- Todo lo anteriormente descrito ha originado problemas de carácter técnico, operativo y procedimental; los cuales se traducen en imprecisiones, así como falta de oportunidad de la información requisitada. En consecuencia los controles del gasto se ven continuamente desfasados y por ende obstaculizados para cumplir con su verdadera finalidad que es la de servir como mecanismos de corrección ante las

desviaciones presentadas en los avances físico-financieros de los programas-presupuestos autorizados.

- 16.- Al respecto cabe sugerir por tanto que, a la brevedad posible, se enfoque la atención de las autoridades presupuestarias para tratar de resolver la problemática planteada. Por otra parte, es indudable que estos esfuerzos han de estar orientados, por un lado, a lograr la depuración y actualización de los sistemas y procedimientos actualmente utilizados de manera tal que permitan integrar un Sistema Integral de Información y Control de índole financiero y presupuestal. Por otro, dichos esfuerzos deberán estar dirigidos a brindar una mayor atención en cuanto a la capacitación de los recursos humanos, así como a su ubicación -- que deberá ser acorde a su formación profesional.
- 17.- La propuesta anterior requiere sin duda de esfuerzos y retos constantes de orden técnico, multidisciplinario y profesional; lo que significará la resolución paulatina de -- los problemas generados y la realización de análisis críticos en torno a la forma de controlar y evaluar el gasto público.
- 18.- En suma, se puede concluir que las deficiencias detectadas en el control y evaluación del gasto público, durante su ejercicio, se originan básicamente en aspectos organizativos, operativos y de capacitación; por lo que se hace imperativo el planteamiento de medidas y soluciones prácticas que permitan subsanar las dificultades señaladas. En ese sentido, es importante que se busque la integración de los sistemas descritos; de tal suerte que sea posible abarcar la totalidad de entidades y empresas que se encuentren tanto dentro como fuera de presupuesto.

- 19.- Al respecto se recomienda, por tanto, la creación de un Sistema Integral de Información, Seguimiento y Control Presupuestal que permita asegurar información suficiente, veraz, homogénea y oportuna tanto de la efectividad del ejercicio del gasto público como del grado de optimización obtenido en la utilización de los recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros del Sector Público Federal.
- 20.- De igual manera, se sugiere que en la instrumentación del Sistema propuesto se haga más amplia y participativa la opinión de profesionistas especializados en la materia. Así mismo, se deberá impulsar una mayor capacitación de los cuadros técnicos y el establecimiento de programas permanentes de actualización presupuestaria, en especial acerca de la operatividad y funcionamiento del Sistema Integral de Información.
- 21.- Finalmente, es válido señalar que, esta pequeña aportación pretende constituir un llamado de atención a todas aquellas personas que se encuentren directa o indirectamente involucradas en el diseño y aplicación de la Política Presupuestal, a fin de que reflexionen y tomen en consideración que de no subsanar las deficiencias en el control del gasto público, en el corto plazo, difícilmente se podrá consolidar el porvenir económico de nuestra nación.

**A P E N D I C E   E S T A D I S T I C O .**

Cuadro 11.11  
**INGRESO Y GASTO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS**  
**PRESUPUESTALMENTE, 1977-1985**  
(Miles de millones de pesos)

| Concepto                                   | 1977         | 1978         | 1979         | 1980         | 1981           | 1982           | 1983           | 1984           | 1985            |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <b>1. INGRESO TOTAL (2 + 3 + 4 + 5)</b>    | <b>247.9</b> | <b>334.1</b> | <b>482.1</b> | <b>732.3</b> | <b>1 023.7</b> | <b>1 971.1</b> | <b>4 327.1</b> | <b>6 978.7</b> | <b>10 945.6</b> |
| 2. Ingreso corriente <sup>1</sup>          | 214.5        | 288.8        | 401.8        | 625.4        | 845.6          | 1 644.0        | 3 661.9        | 5 972.3        | 9 176.7         |
| 3. Transferencias corrientes               | 17.4         | 20.9         | 28.3         | 41.3         | 106.4          | 211.7          | 479.0          | 747.9          | 1 033.3         |
| 4. Ingresos de capital                     | 0.2          | 1.3          | 0.6          | 0.6          | 3.4            | 5.6            | 0.3            | 3.6            | 1.4             |
| 5. Transferencias de capital               | 15.7         | 23.2         | 31.4         | 65.1         | 68.4           | 109.7          | 185.9          | 254.6          | 734.1           |
| <b>6. GASTO TOTAL (7 + 8 + 9 + 10)</b>     | <b>281.1</b> | <b>388.3</b> | <b>527.7</b> | <b>849.4</b> | <b>1 350.5</b> | <b>2 179.1</b> | <b>4 190.9</b> | <b>6 735.7</b> | <b>10 757.3</b> |
| 7. Gasto de operación                      | 191.1        | 237.7        | 308.4        | 447.2        | 711.8          | 1 192.0        | 2 330.1        | 3 940.9        | 6 460.6         |
| i) Sueldos y salarios                      | 64.4         | 79.1         | 99.8         | 136.0        | 195.6          | 340.5          | 525.4          | 818.7          | 1 394.6         |
| ii) Pago de intereses <sup>2</sup>         | 17.5         | 22.9         | 37.0         | 67.7         | 112.8          | 265.5          | 629.9          | 1 066.7        | 1 365.5         |
| iii) Adquisiciones                         | 65.9         | 83.5         | 99.2         | 142.1        | 240.3          | 329.7          | 754.3          | 1 307.0        | 2 329.7         |
| iv) Otros                                  | 43.3         | 52.1         | 70.4         | 101.4        | 163.0          | 256.4          | 420.5          | 728.5          | 1 370.9         |
| 8. Impuestos                               | 21.4         | 29.4         | 49.1         | 170.5        | 237.0          | 482.1          | 1 179.0        | 1 727.6        | 2 784.6         |
| 9. Gastos de capital                       | 67.2         | 110.6        | 163.9        | 239.6        | 384.7          | 505.4          | 639.9          | 978.5          | 1 364.2         |
| 10. Ajenas netas (—)                       | — 1.3        | — 10.7       | — 8.3        | 7.9          | — 17.1         | — 19.6         | — 31.8         | — 88.7         | — 147.9         |
| <b>11. Déficit total (1—6)<sup>3</sup></b> | <b>33.2</b>  | <b>54.2</b>  | <b>65.6</b>  | <b>117.0</b> | <b>326.9</b>   | <b>208.0</b>   | <b>—148.2</b>  | <b>—242.9</b>  | <b>—188.3</b>   |

Nota: Este Cuadro se refiere a todos los organismos y empresas controlados presupuestalmente, incluyendo PEMEX.

Los ingresos y gastos de esta empresa, por separado, se presentan en el Cuadro 7.10.

<sup>1</sup> Incluye venta de bienes y servicios, cuotas al seguro social y otros ingresos.

<sup>2</sup> Incluye pagos internos y externos.

<sup>3</sup> El signo negativo significa superávit.

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras, edición 1986.

Cuadro 11.9  
**INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL, 1977-1985**  
(Miles de millones de pesos)

| Concepto                            | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  | 1982    | 1983    | 1984    | 1985    |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|
| 1. INGRESO TOTAL (2+3)              | 230.5 | 303.8 | 412.8 | 683.8 | 935.3 | 1 632.3 | 3 181.2 | 4 974.7 | 7 898.1 |
| 2. Ingresos por Pemex               | 18.4  | 28.8  | 45.3  | 163.7 | 233.9 | 457.8   | 1 170.5 | 1 707.7 | 2 741.0 |
| i) Consumo interno                  | 8.0   | 9.9   | 11.7  | 23.8  | 37.2  | 37.2    | 477.9   | 867.1   | 1 428.0 |
| ii) Exportación                     | 10.3  | 18.9  | 33.6  | 134.0 | 196.0 | 420.6   | 681.9   | 818.1   | 1 290.3 |
| iii) Otros                          | 0.1   | 0.0   | 0.0   | 5.9   | 1.8   | 0.0     | 10.8    | 22.5    | 24.7    |
| 3. Ingresos sin Pemex (4+10)        | 212.1 | 277.0 | 367.5 | 520.1 | 701.4 | 1 074.5 | 2 010.6 | 3 287.0 | 5 158.1 |
| 4. Ingresos tributarios (5+6+7+8+9) | 197.8 | 259.5 | 347.2 | 485.1 | 647.1 | 967.4   | 1 827.4 | 3 036.1 | 4 750.2 |
| 5. Renta                            | 93.9  | 133.6 | 173.2 | 246.7 | 330.0 | 464.6   | 726.6   | 1 213.4 | 1 890.1 |
| i) Sociedades mercantiles           | 37.4  | 53.8  | 80.9  | 122.8 | 180.1 | 169.7   | 267.1   | 480.3   | 722.5   |
| ii) Personas físicas                | 47.0  | 66.5  | 75.6  | 104.2 | 151.7 | 248.9   | 348.1   | 566.6   | 904.4   |
| iii) Otros                          | 9.5   | 13.3  | 16.6  | 19.8  | 27.2  | 46.0    | 111.4   | 166.5   | 263.3   |
| 6. Impuestos especiales             | 70.2  | 86.8  | 119.7 | 167.8 | 221.2 | 394.1   | 970.5   | 1 604.3 | 2 478.4 |
| i) ISIM-IVA                         | 39.0  | 48.4  | 73.2  | 120.0 | 158.7 | 217.0   | 542.5   | 942.8   | 1 468.9 |
| ii) Producción y servicios          | 31.2  | 38.5  | 46.5  | 47.8  | 62.5  | 177.1   | 427.9   | 661.5   | 1 010.5 |
| Gasolina                            | 10.6  | 12.4  | 14.5  | 17.0  | 20.8  | 115.7   | 278.5   | 450.0   | 677.4   |
| Tabaco                              | 5.3   | 6.6   | 8.2   | 7.3   | 11.6  | 18.3    | 34.0    | 63.4    | 107.3   |
| Alcohol                             | 3.1   | 4.4   | 5.0   | 5.8   | 7.3   | 7.8     | 19.6    | 30.9    | 44.9    |
| Teléfono                            | 3.7   | 4.7   | 5.9   | 6.2   | 8.3   | 12.9    | 23.4    | 41.3    | 58.9    |
| Cerveza                             | 3.6   | 4.7   | 5.6   | 5.0   | 7.0   | 11.2    | 22.3    | 32.7    | 65.3    |
| Otros                               | 4.8   | 5.6   | 7.4   | 6.4   | 7.5   | 11.4    | 52.1    | 43.2    | 65.7    |
| 7. Erogaciones                      | 2.4   | 3.0   | 3.9   | 5.8   | 7.9   | 12.0    | 18.1    | 29.2    | 47.9    |
| 8. Al comercio exterior             | 18.0  | 17.9  | 29.4  | 46.1  | 67.0  | 84.2    | 85.8    | 143.1   | 279.8   |
| i) Importación                      | 10.7  | 15.3  | 27.3  | 44.3  | 66.8  | 82.6    | 82.2    | 140.9   | 276.9   |
| ii) Exportación                     | 5.3   | 2.5   | 2.1   | 1.8   | 0.2   | 1.7     | 3.6     | 2.2     | 2.9     |
| 9. Otros ingresos                   | 15.0  | 18.2  | 21.0  | 19.0  | 12.0  | 12.4    | 26.4    | 46.2    | 55.9    |
| 10. Ingresos no tributarios         | 14.6  | 17.5  | 20.3  | 35.0  | 54.3  | 107.1   | 183.2   | 230.9   | 404.9   |
| i) Derechos                         | 5.7   | 7.8   | 9.9   | 16.9  | 18.9  | 28.3    | 66.1    | 124.5   | 235.5   |
| ii) Productos                       | 2.8   | 3.5   | 3.7   | 8.2   | 20.7  | 23.8    | 50.9    | 43.8    | 29.1    |
| iii) Aprovechamientos               | 5.4   | 4.9   | 4.9   | 7.1   | 10.1  | 44.8    | 42.7    | 26.5    | 92.9    |
| iv) Accesorios                      | 0.9   | 1.3   | 1.7   | 2.8   | 4.5   | 10.2    | 23.5    | 34.2    | 47.3    |

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Información.  
 Lo Económico Mexicano en Cifras, edición 1986.

## Cuadro 11.10

## GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL, 1977-1985

(Miles de millones de pesos)

| Concepto                                      | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981    | 1982    | 1983    | 1984    | 1985     |
|---|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1. GASTO TOTAL (2 + 9 + 14)                   | 292.2 | 370.9 | 514.3 | 817.5 | 1 335.1 | 2 698.9 | 4 639.4 | 7 110.7 | 11 477.5 |
| 2. Gasto corriente<br>(3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8) | 228.2 | 290.1 | 386.1 | 607.2 | 937.4   | 2 177.7 | 3 956.7 | 6 226.1 | 9 776.3  |
| 3. Consumo del gobierno <sup>1</sup>          | 83.8  | 103.0 | 133.6 | 179.5 | 272.8   | 472.5   | 677.1   | 1 192.7 | 1 776.6  |
| 4. Pago de intereses                          | 34.3  | 44.8  | 57.4  | 77.0  | 173.9   | 515.4   | 1 525.0 | 2 386.5 | 4 019.7  |
| i) Internos                                   | 20.8  | 25.4  | 35.2  | 54.9  | 140.4   | 406.0   | 1 136.6 | 1 819.0 | 3 127.1  |
| ii) Externos                                  | 13.5  | 19.4  | 22.2  | 22.1  | 33.5    | 109.4   | 388.3   | 547.6   | 892.5    |
| 5. Participación a entidades<br>federativas   | 26.7  | 35.3  | 49.2  | 102.1 | 152.9   | 218.2   | 490.3   | 642.9   | 1 269.9  |
| 6. Adefas corrientes <sup>2</sup>             | 6.2   | 9.0   | 12.0  | 23.1  | 49.0    | 95.8    | 147.1   | 298.8   | 370.2    |
| 7. Transferencias corrientes                  | 77.4  | 98.0  | 133.9 | 225.4 | 288.8   | 503.8   | 997.0   | 1 318.9 | 2 126.8  |
| 8. Apoyos y pasivos asumidos                  | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 0.0   | 0.0     | 372.0   | 110.3   | 206.3   | 211.1    |
| 9. Gasto de capital<br>(10 + 11 + 12 + 13)    | 72.7  | 92.0  | 131.2 | 202.4 | 380.9   | 475.5   | 680.8   | 950.8   | 1 759.2  |
| 10. Obras públicas                            | 24.5  | 28.6  | 37.9  | 67.9  | 89.5    | 144.6   | 139.3   | 250.1   | 409.5    |
| 11. Transferencias de capital                 | 14.0  | 14.5  | 27.9  | 101.8 | 241.0   | 247.1   | 408.4   | 540.1   | 1 076.5  |
| 12. Adefas de capital <sup>2</sup>            | 6.3   | 15.7  | 19.0  | 29.9  | 47.0    | 78.4    | 100.4   | 147.7   | 254.2    |
| 13. Otros gastos de capital                   | 27.9  | 33.1  | 48.5  | 2.8   | 3.5     | 5.4     | 32.8    | 12.9    | 19.0     |
| 14. Ajenas netas (—)                          | 8.7   | 11.1  | 3.1   | —7.8  | —16.8   | —45.6   | —2.6    | 66.2    | 56.0     |

<sup>1</sup> Incluye sueldos y salarios, adquisiciones, etc.<sup>2</sup> Adefas: Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras, edición 1986.

FUENTE: SHCP, Dirección General de Información.

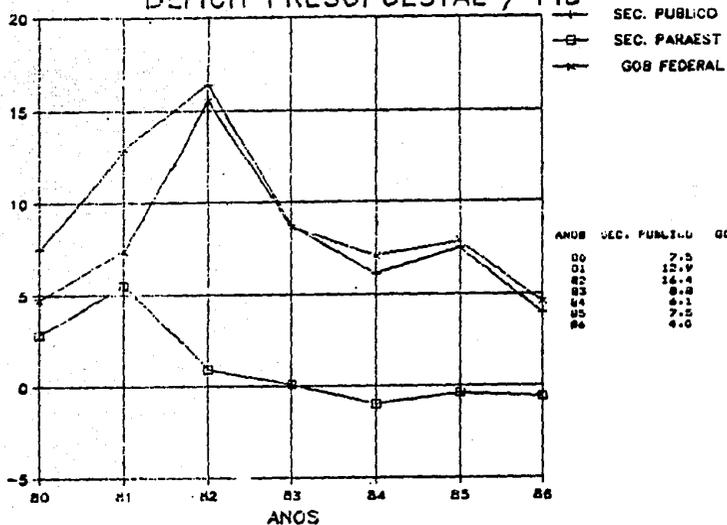
RESUMEN DE OPERACIONES FINANCIERAS DEL SECTOR  
PUBLICO FEDERAL, 1977-1985

(Miles de millones de pesos)

|   | 1977  | 1978  | 1979    | 1980    | 1981    | 1982    | 1983    | 1984     | 1985     |
|---|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 1. INGRESO TOTAL (2 + 3 - 14)                               | 455.3 | 608.2 | 819.3   | 1 203.1 | 1 635.2 | 2 635.0 | 5 682.2 | 9 484.1  | 14 086.6 |
| 2. Ingresos presupuestales<br>(I + II - 13)                 | 423.8 | 584.5 | 766.1   | 1 139.2 | 1 547.2 | 2 719.9 | 5 064.3 | 9 223.3  | 14 289.6 |
| I) Gobierno Federal   | 230.5 | 303.8 | 412.8   | 683.8   | 935.3   | 1 532.3 | 3 181.2 | 4 974.7  | 7 896.1  |
| II) Organismos y empresas<br>Controlados (Pemex y<br>otros) | 247.9 | 334.1 | 482.1   | 732.3   | 1 023.7 | 1 971.1 | 4 327.1 | 6 978.7  | 10 945.6 |
| 3. Otros ingresos<br>(Telmex, Metro,<br>DDF, otros)         | 41.7  | 54.3  | 70.3    | 93.1    | 125.1   | 170.8   | 370.0   | 533.3    | 757.1    |
| 4. GASTO TOTAL (5 + 6 - 14)                                 | 554.7 | 734.9 | 1 011.1 | 1 495.7 | 2 432.3 | 4 359.3 | 7 336.3 | 11 566.9 | 18 498.6 |
| 5. Gastos presupuestales<br>(I + II - 13)                   | 518.8 | 685.8 | 933.1   | 1 369.9 | 2 273.9 | 4 094.5 | 6 976.3 | 11 116.9 | 17 682.7 |
| I) Gobierno Federal   | 292.2 | 370.9 | 514.3   | 817.5   | 1 335.1 | 2 698.9 | 4 639.4 | 7 110.7  | 11 477.5 |
| II) Organismos y empresas<br>controlados (Pemex<br>y otros) | 281.1 | 388.3 | 527.7   | 849.4   | 1 360.5 | 2 179.1 | 4 180.9 | 6 736.7  | 10 757.3 |
| 6. Otros gastos (Telmex,<br>Metro, DDF, otros)              | 46.2  | 61.7  | 95.1    | 135.0   | 195.6   | 320.5   | 514.1   | 723.1    | 1 172.9  |
| 7. Déficit económico<br>(1 - 4) ó (8 + 9)                   | 99.4  | 128.7 | 191.8   | 292.6   | 797.1   | 1 524.3 | 1 456.1 | 2 082.8  | 3 609.0  |
| 8. Déficit sector presupuestal<br>(2 - 5)                   | 94.9  | 121.3 | 167.0   | 250.7   | 726.7   | 1 374.6 | 1 312.0 | 1 883.1  | 3 383.1  |
| I) Gobierno Federal   | 61.7  | 87.1  | 101.4   | 133.7   | 399.8   | 1 166.5 | 1 456.2 | 2 136.0  | 3 561.4  |
| II) Organismos y empresas<br>Controlados <sup>1</sup>       | 33.2  | 54.2  | 65.6    | 117.0   | 326.9   | 208.0   | -146.2  | -243.9   | -188.3   |
| 9. Déficit sector fuera<br>de presupuesto (3 - 6)           | 4.5   | 7.4   | 24.8    | 41.9    | 70.4    | 149.7   | 144.2   | 189.7    | 415.9    |
| 10. Intermediación financiera                               | 25.2  | 27.4  | 41.6    | 43.3    | 69.1    | 128.5   | 85.9    | 399.0    | 725.3    |
| 11. Déficit financiero (7 + 10)                             | 124.6 | 156.1 | 233.4   | 336.9   | 866.2   | 1 652.8 | 1 541.8 | 2 481.8  | 4 536.3  |
| 12. Operaciones compensadas<br>(13 + 14)                    | 64.8  | 88.0  | 125.9   | 308.1   | 448.9   | 839.1   | 1 986.1 | 3 002.6  | 4 909.2  |
| 13. Sector presupuestal                                     | 54.5  | 73.5  | 108.8   | 276.9   | 411.7   | 783.8   | 1 844.8 | 2 730.1  | 4 682.1  |
| 14. Sector fuera de<br>presupuesto                          | 10.2  | 12.5  | 17.1    | 29.2    | 37.2    | 55.7    | 161.1   | 272.5    | 357.1    |

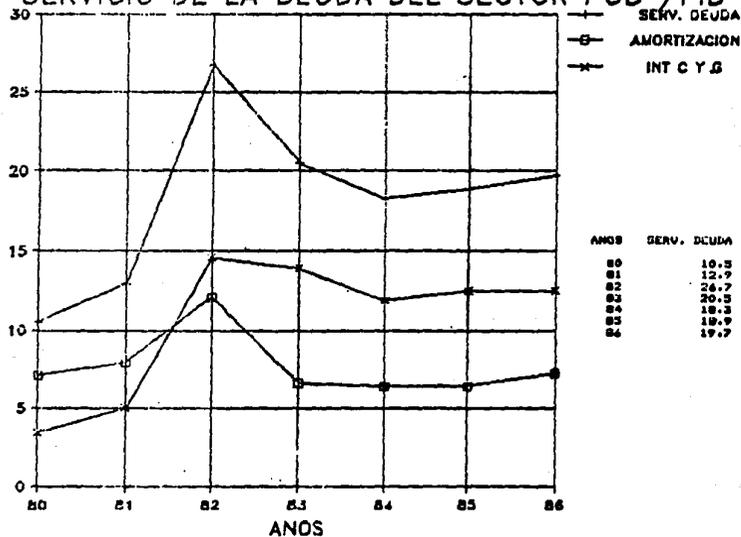
<sup>1</sup> El signo negativo indica superávit. Fuente: La Economía Mexicana en Cifras, edición 1986.

## DEFICIT PRESUPUESTAL / PIB



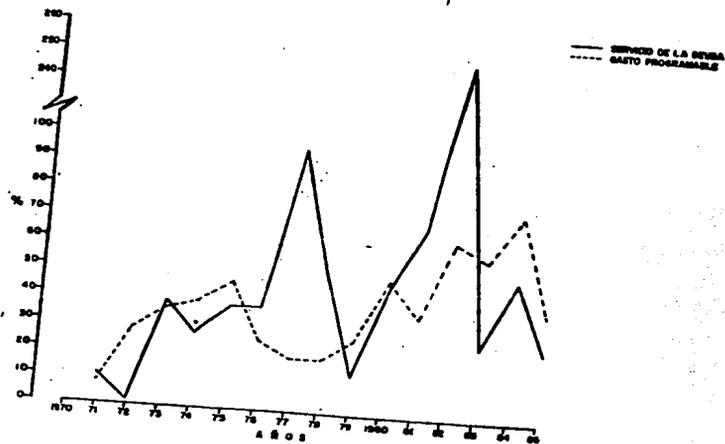
Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto  
Agenda Presupuestal 1985.

# SERVICIO DE LA DEUDA DEL SECTOR PUB / PIB

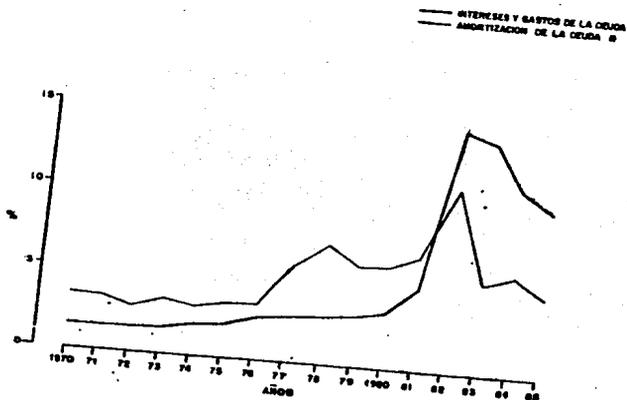


Fuente: Secretaria de Programacion y Presupuesto; Agenda Presupuestal 1985.

**SERVICIOS DE LA DEUDA Y GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO**  
**(TASAS DE CRECIMIENTO)**  
 SERIE 1970-1988



**INTERESES, GASTOS Y AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO**  
**Y SU RELACIÓN MACROECONÓMICA**  
 SERIE 1970-1988



Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto; Agenda Presupuestal 1985.

## B I B L I O G R A F I A

Asociación Mexicana de Presupuesto Público.

Los Sistemas de Administración Presupuestaria en América Latina. México, 1982.

BARKER, Terry y Vladimiro Brai-  
lovsky.

Economía Mexicana : actualidad y perspectivas macroeconómicas  
El Colegio de México. México, 1984.

Banco Nacional de Comercio Exterior.

Fondo y forma de la Reforma Administrativa. Rev. Comercio Exterior, Vol. 27 Núm. 5 Mayo de 1977.

CARRILLO, Castro Alejandro.

La Reforma Administrativa en México. Porrúa. México, 1980.

CECENA, Cervantes J. Luis.

Planes sin Planificación. Proceso. México, 1980.

CIBOTTI, Ricardo y Sierra Enrique.

El Sector Público en la Planificación del desarrollo. Siglo XXI. 11a. edición. México, 1984

El Mercado de Valores.

Planeación Democrática en México. Nafinsa. Año XLIII Núm. 20 Mayo 16. México, 1983.

El Mercado de Valores.

La experiencia mexicana de planificación en el contexto latinoamericano. Nafinsa, Año XL -- No. 33. Agosto 18. México, 1980

El Mercado de Valores.

Planificación en tiempos de --  
crisis. Nafinsa. Año XLIV.  
No. 34. Agosto 20. México, 1984

FAYA, Viesca Jacinto

Finanzas Públicas. Porrúa .  
México, 1981.

FLORES, de la Peña Horacio.

Los obstáculos del desarrollo  
económico. Fondo de Cultura -  
Económica. México, 1982.

HEYMAN, Timothy.

Inversión contra inflación. A-  
nálisis y Administración de In-  
versiones en México. Milenio ,  
S.A. México, 1986.

Instituto Centroamericano de  
Administración Pública (ICAP)

Evaluación presupuestaria. Cos-  
ta Rica, 1979. Mimeografía.

LABRA, M. Armando.

Modelos de desarrollo. U.N.A.M.  
México, 1985.

Leyes y Códigos de México.

Ley Orgánica de la Administra-  
ción Pública Federal. Porrúa.  
15a. edición. México, 1985.

LEE, Jr. Robert y J. W. Ro-  
nald.

El gobierno y la Economía. Fon-  
do de Cultura Económica. Méxi-  
co, 1977.

ORTIZ, W. Arturo.

La Cepal y los ajustes. El Fi-  
nanciero. Año V. Núm. 1155.  
22 de abril. México, 1986.

Raz, Pedro.

Juan Moyola Vázquez: precursor  
de la vertiente progresista del  
pensamiento estructuralista la-  
tinoamericano. Investigación E-  
conomica. No.170.UNAM. 1984.

- Planeación Democrática. La capacitación en control y evaluación presupuestal. Año 3  
Núm. 24 S.P.P. México, 1985.
- PREBISH, Raúl. Pensamiento Latinoamericano.  
Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M. México ,  
1980.
- RICO, Ramirez Miguel. Nuevas Técnicas Presupuestarias  
Presidencia de la República.  
Colección Seminarios Núm. 8.  
México, 1978.
- RICO, Ramirez Miguel. El Presupuesto público y la economía nacional. El Mercado --  
de Valores. Nafinsa. Año. 38.  
No. 32. Agosto 7. México, 1978
- ROMAN, Sotelo Luis. El papel de la Administración  
Pública en la Economía. El caso  
de México. 1821-1976. Té--  
sis. U.N.A.M. 1978 .
- RUIZ, Nápole Pablo. Política Económica. Investiga-  
ción Económica. No. 170 UNAM.  
México, 1984 .
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación  
Democrática. Principios y Orga-  
nización. S.P.P. 2a. edición .  
México, 1935.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Catálogo de Programación Presu-  
puestación. S.P.P. México, 1986
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para el proceso de pla-  
neación. Documento básico. Rev.  
Planeación Democrática. Año 3 -  
Núm. 28 México, 1985.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. El proceso de Planeación. Documento básico. Rev. Planeación Democrática. Año 3 Núm. 28 México, 1985
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional de la - - S.F.P. México, 1979.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Los controles en el ejercicio - del gasto de la Administración Pública. Mimeografía. Cif.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988. S.F.P. México, 1983
- SEGREDO, Dardo Programación a corto plazo en - economías mixtas. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. (ILPES) Siglo XXI. México, 1973
- SUNKEL, Osvaldo y Pedro Paz El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI 6a. edición. México, 1982.
- TORRES, Gaytan Ricardo La intervención del Estado en - la vida económica. Rev. Investigación Económica Núm. 170 UNAM México, 1984
- VALDEZ, Mariscal Carlos Teorías sobre la dependencia en América Latina y México. Rev. Avance Económico. Vol. 1. Núm. 2 E.N.E.P. ARAGON. México, 1985
- VAZQUEZ, Arrollo Francisco Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. - UNAM. 4a. edición. México, 1982