



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

GASTO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO Y SUS REPERCUSIONES EN LA ECONOMIA 1989 - 1998

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

p r e s e n t a n

María de Lourdes Tobón Vidal

Fernando Casas Prado



Directora de tesis
Lic. Patricia Abarca Wong

México, D F.

2000

72903



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**GASTO PÚBLICO FEDERAL EN
MÉXICO Y SUS REPERCUSIONES
EN LA ECONOMÍA
1989-1998**

I N D I C E

	Página
Introducción	1
CAPÍTULO I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	5
1.1. Concepto y Funciones del Estado.....	6
1.1.1. Asignación de Recursos.....	6
1.1.2. Distribución del Ingreso.....	7
1.1.3. Estabilización.....	7
1.1.4. Crecimiento Económico.....	7
1.1.5. Regulación Económica.....	7
1.2. Corrientes de Pensamiento Económico Opositoras a la Intervención Estatal.....	9
1.2.1. La Economía Neoclásica.....	9
1.2.2. El Liberalismo y Neoliberalismo Económico.....	11
1.3. Corrientes de Pensamiento Económico en pro de la Intervención Estatal.....	15
1.3.1. Teoría de las Fallas del Mercado.....	15
1.3.2. Las Propuestas Keynesianas.....	19
1.4. El Caso de México.....	21
CAPÍTULO II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN COMO EXPRESIÓN ESPECÍFICA DEL GASTO PÚBLICO.....	29
2.1. Concepto y Antecedentes del Presupuesto como Herramienta Administrativa.....	30
2.2. Significación Económica y Social del Presupuesto Público.....	32
2.3. El Presupuesto por Programas.....	34

2.4. Nueva Estructura Programática.....	40
2.5. El Proceso de Programación-Presupuestación en el Sector Público.....	43
2.6. El Clasificador por Objeto del Gasto.....	49
2.7. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal.....	52
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO.....	57
3.1. Política de Gasto.....	58
3.2. Gasto Público Total.....	63
3.2.1. Gasto Primario.....	64
3.2.1.1. Gasto no Programable.....	65
3.3. Gasto Programable Sectorial.....	66
3.3.1. Sector Desarrollo Rural.....	66
3.3.2. Sector Pesca y Medio Ambiente.....	69
3.3.2.1. Sector Pesca.....	69
3.3.2.2. Sector Medio Ambiente.....	71
3.3.3. Sector Desarrollo Social.....	73
3.3.3.1. Subsector Educación.....	74
3.3.3.2. Subsector Salud y Seguridad Social.....	77
3.3.3.3. Subsectores Solidaridad, Desarrollo Regional y Urbano.....	79
3.3.4. Sectores Comercio, Turismo e Industrial.....	82
3.3.4.1. Sector Comercio.....	83
3.3.4.2. Sector Turismo.....	86
3.3.4.3. Sector Industrial.....	87
3.3.5. Sector Comunicaciones y Transportes	88

3.3.6. Sector Energético.....	93
3.3.6.1. Industria Petrolera.....	94
3.3.6.2. Industria Eléctrica.....	97
3.3.7. Gestión Gubernamental.....	99
CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.....	101
4. Fuentes de Financiamiento.....	102
4.1. La Política de Ingresos.....	103
4.1.1. Ingresos no Petroleros.....	103
4.1.2. Ingresos Petroleros.....	108
4.2. Evolución de los Déficit Públicos.....	110
4.3. Deuda Pública.....	113
4.4. Reforma Fiscal Integral.....	116
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	127
Expectativas 1999-2000.....	133
Bibliografía.....	140
Glosario de Términos.....	143
Anexos.....	151

INTRODUCCIÓN

Nuestro proyecto de trabajo consiste en analizar el comportamiento del Gasto Público Federal, observado en México durante el período 1989-1998, poniendo especial atención en el gasto programable sectorial, ya que consideramos que éste es el de mayor importancia por la cantidad de recursos se destinan a él, así como, porque es a través de este renglón de gasto que el gobierno estimula a los diferentes sectores económicos, y en consecuencia, las repercusiones que han derivado de la política de gasto aplicada en este periodo.

Asumiendo la coexistencia de mercado y de Estado, creemos que éste debe fortalecer su participación como orientador y regulador de la economía del país; al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, segundo párrafo, establece: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

De lo anterior se desprende la trascendencia que tiene en la vida económica de nuestro país el Gasto Público, ya que a través de él, el Estado está en posibilidad de canalizar recursos a determinados sectores económicos y/o regiones o zonas

del país, con base en objetivos y programas específicos que impulsen el crecimiento económico, teniendo presente el bienestar individual y colectivo de los integrantes de nuestra sociedad. Esto, en virtud de las evidentes ineficiencias del mercado, en cuanto al logro del desarrollo social.

Es conocida la lacerante realidad de millones de familias mexicanas que sobreviven en la pobreza, y aún más, en la extrema pobreza; al respecto creemos que a través de un Gasto bien planeado y ejecutado de manera eficiente, con recursos presupuestales suficientes y obviamente con la voluntad política para llevarlo a cabo, es posible redistribuir el ingreso, que se encuentra tan concentrado en México, amortiguando los efectos de dicha realidad y propiciando el crecimiento económico antes mencionado. De esta manera, es posible y exigible que el Gasto Público genere las condiciones para que, ningún habitante de nuestro país, vea coartadas sus posibilidades de educación y capacitación, a cualquier nivel y con alta calidad; que los servicios de salud que sean requeridos por la población, sean proporcionados, igualmente con alta calidad y que existan posibilidades reales de acceder a vivienda decorosa, esto por poner algunos ejemplos.

Es importante agregar que a cargo del Gasto Público queda no solamente la retribución de quienes, con base en su formación profesional (obtenida en una gran cantidad de casos, en instituciones públicas) contribuyen con su trabajo a la

generación de los servicios antes referidos, sino que también con los recursos públicos es realizada la infraestructura económica y social necesaria para ello, contándose dentro de la misma, escuelas, hospitales y vías de comunicación de todo tipo; obras todas ellas de gran magnitud física, que requieren para su realización de cuantiosos recursos financieros, y que por lo mismo y por otros factores difícilmente pueden ser enfrentadas por particulares.

Por otra parte, cabe destacar el importante papel que juega el Gasto Público, como elemento de la Política Fiscal para alcanzar y mantener el equilibrio económico: ante una situación de estancamiento económico o de la demanda global insuficiente, es decir, ante altos niveles de desempleo, el aumento del Gasto Público puede propiciar una expansión en la actividad económica, sobre todo en los sectores económicos en que se acentúe el Gasto; en otras palabras, el nivel de dicho Gasto produce un efecto multiplicador de la economía.

Las consideraciones que haremos en este trabajo, también se refieren al Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dice a la letra: "El Gasto Público Federal, se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".

Por lo anterior, el presupuesto tiene una relevancia especial, ya que además de ser un instrumento de la política fiscal, debe contener e interpretar las políticas de desarrollo del país. Esto es, el presupuesto debe contribuir a la asignación adecuada de los recursos disponibles y corregir la distribución del ingreso que se da con el funcionamiento libre de los mercados. Por lo tanto, el presupuesto no debe entenderse sólo como un proceso de asignaciones financieras, sino que además es preciso que a través de él, se evalúen los efectos de su acción sobre la economía en conjunto.

Finalmente, en este trabajo también hacemos algunas consideraciones relativas al Financiamiento del Gasto Público, puesto que para que el Estado pueda realizar las funciones inherentes a él, requiere de recursos financieros suficientes. Es decir, la política de gasto que se aplica depende preponderantemente del nivel de ingresos con que cuenta, y cuando las bases en que descansa éste, son sumamente inestables, frágiles e insuficientes, inciden de manera determinante en el comportamiento de la política de gasto.

CAPÍTULO I.
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA
ACTIVIDAD ECONÓMICA

CAPÍTULO I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

1.1. Concepto y Funciones del Estado.

El tema central de este trabajo se refiere al Gasto Público Federal en México durante el período 1989-1998; como consecuencia de ello y de manera indispensable, hemos dedicado este capítulo al análisis de la participación de quien a través de sus instituciones realiza el Gasto Público: El Estado.

Es difícil dar una definición de Estado, sin embargo lo intentaremos hacer a través de los elementos en que posiblemente existe consenso para su identificación: La organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones, con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

De acuerdo a Musgrave¹ el Estado tiene las siguientes funciones:

1.1.1. Asignación de Recursos:

Aquí el Estado juega un papel muy importante en la determinación de reglas que propician el intercambio entre los agentes económicos. A través de la emisión de leyes, el Estado regula las transacciones y/o la operación económica que inciden directa o indirectamente en la producción.

¹ Musgrave, Richard y Peggy, "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada".

1.1.2. Distribución del Ingreso:

Dado que la sola acción del mercado no da como resultado una distribución de beneficios socialmente aceptable, el Estado redistribuye a través de diversos mecanismos la riqueza que la sociedad genera en su conjunto; esto lo hace a través de la Educación Pública, la Salud Pública, Subsidios, etc.

1.1.3. Estabilización:

Los desequilibrios macroeconómicos que se generan por la participación de los diversos agentes económicos que concurren al mercado, y que se pueden traducir en inflación, desempleo, etc., justifican la intervención del Estado en la adopción de medidas de política monetaria y fiscal que permitan un mejor desenvolvimiento de las actividades económicas.

1.1.4. Crecimiento Económico

El Estado puede propiciar el crecimiento económico por medio de la política económica que establezca, dando impulso a determinados sectores en que se considere necesario hacerlo: por ejemplo otorgar incentivos a cierto tipo de industrias, crear infraestructura en determinadas regiones, etc.

1.1.5. Regulación Económica

El Estado actúa como regulador al asignar y distribuir los recursos bajo su control.

La regulación puede darse para beneficiar a algún sector de la sociedad, para impedir desajustes macroeconómicos, para proteger determinada actividad, y en general para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

Por la trascendencia de las aportaciones que hizo J. M. Keynes a la ciencia económica y específicamente en lo relativo a la intervención del Estado en la actividad económica, consideramos conveniente, hacer mención de las funciones económicas que él atribuía al Estado:

Keynes sugirió que durante las depresiones, el gobierno debería intervenir en la economía, utilizando sus poderes de imposición y erogaciones (por medio del presupuesto nacional), para estimular a la economía². De manera similar, durante los períodos de alza de los precios, el gobierno debería utilizar su autoridad para restringir las erogaciones, con el fin de que los precios dejaran de aumentar. Keynes proponía que el gobierno debería utilizar normas fiscales (erogaciones e imposición del gobierno) y normas monetarias (administración de las existencias de dinero), para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía. Dichas normas estaban destinadas a asegurar el funcionamiento correcto y ordenado del sistema capitalista de competencia, eliminando la inestabilidad y el desempleo.

² Clement Norris C., Pool John C., y Carrillo Mario M. "Economía, Enfoque América Latina"

1.2. Corrientes de Pensamiento Económico Opositoras a la Intervención Estatal

1.2.1. La Economía Neoclásica

Algunos de los elementos fundamentales de la economía neoclásica en cuanto al Estado, consisten en lo siguiente:

- ◆ El supuesto de que el individuo es racional y egoísta.
- ◆ La intervención del Estado en la economía debe ser mínima.
- ◆ El supuesto de que los mercados competitivos de equilibrio constituyen el único y más eficiente mecanismo de asignación de recursos.
- ◆ La asignación de recursos es óptima en el sentido de Pareto.
- ◆ La maximización del bienestar social coincide con las elecciones racionales maximizadoras.
- ◆ Todos los mercados se encuentran en equilibrio para la totalidad del sistema económico. Toda oferta crea su propia demanda. Los precios de equilibrio se logran en el momento en que la oferta y demanda se equilibran en un punto en que el costo marginal es igual al ingreso marginal.
- ◆ Los mercados son competitivos, dado que existe una cantidad lo bastante grande de vendedores y compradores como para que ninguno pueda influir en la fijación de los precios.

- ◆ Los agentes económicos participantes en la actividad económica, tienen un conocimiento perfecto de la información necesaria sobre los precios y la localización de los bienes y servicios.
- ◆ Existe un enfoque de la economía neoclásica que acepta que el mercado no opera perfectamente; en función de ello, se ha establecido el modelo de competencia imperfecta, que siguiendo a José Ayala Espino³, arriba a las siguientes conclusiones básicas:
 - Aún en condiciones de información imperfecta, el mercado puede obtener resultados eficientes, que pueden no ser óptimos pero sí con un mayor grado de eficiencia que los que se alcanzarían en una economía excesivamente regulada por el gobierno.
 - En una economía planificada o con una fuerte intervención gubernamental, las autoridades tenderían a cometer muchos errores porque necesitan la información relevante para toda la economía, y ésta es difícil y costosa de obtener, y en ciertos casos, es técnicamente inviable. Si el gobierno no dispone de toda la información sobre los precios relativos, entonces no podrá mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.
 - Una intervención moderada del gobierno, que permita mejorar la transmisión y difusión de información, puede ser una solución adecuada para mejorar la eficiencia y sin contradecir las soluciones del mercado.

³ Ayala Espino José. "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado".

1.2.2. El Liberalismo y el Neoliberalismo Económicos.

El Liberalismo, en general, es una nueva forma de ver el mundo iniciada a finales del siglo XVIII. Se asocia el nacimiento de esta corriente de pensamiento a la Revolución Francesa, no obstante que la idea liberal se haya construido durante varias décadas antes de ella, pero es hasta que se produce la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que se impone por primera vez.

La idea fundamental del Liberalismo consiste justamente en la libertad. La libertad individual en la mayoría de los casos. En nuestra época, desde los años setenta, lo que se ha dado en llamar Neoliberalismo, no es sino volver a las concepciones más extremas de la libertad individual.

La idea de libertad individual surge para oponerse al Estado absolutista; surge para enfrentarse al Estado de Luis XIV, a los imperios europeos centrales, etc. Tiene tras de sí el deseo legítimo de los individuos de generar riqueza para ellos y sus familias. La búsqueda legítima de incorporación a la toma de decisiones, específicamente a la administración del país, la intervención en política de cualquier individuo, y no sólo de nobles y Reyes.

En el terreno de la economía, es preciso aludir al postulado clásico de “Laissez-Faire”, Laissez-Passer”, éste, compendia los ideales del liberalismo económico: El primero significa la libertad de producción, el segundo, la libertad de comercio.

Cuando comenzaban las ideas sobre la libertad individual, Adam Smith estableció en su libro "La Riqueza de las Naciones" la idea de "La Mano Invisible". En referencia directa a la intervención del gobierno en los asuntos económicos, Smith decía que dicha intervención en los negocios humanos, por lo general, es dañina, y agregaba: "Al permitir a cada individuo de la comunidad buscar el mayor provecho posible para sí mismo, éste, obligado por la Ley natural, contribuirá al mayor bien común. El sistema natural sólo conoce tres deberes propios de gobierno que, si bien de gran importancia, son llanos y comprensibles para el entendimiento común. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera; el segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada. Paz en el interior y en el exterior, justicia, educación y un mínimo de empresas públicas de otro tipo, tales como carreteras, puentes, canales y puertos, son todos los beneficios que puede otorgar el gobierno. Fuera de eso, la mano invisible es más eficaz". Es decir, Smith se convierte en un recio adversario de todas las formas de intervención del estado en los negocios ordinarios de la industria y el comercio.

Dentro del Liberalismo Económico sobresalen los desarrollos del economista austríaco Friedrich A. Von Hayek; siguiendo a José Ayala Espino, se destacan las

siguientes ideas del ganador del Premio Nobel de Economía⁴:

- ◆ El Estado no es la institución más relevante, sino una más entre otras.
La intervención del Estado en las economías capitalistas y/o en las llamadas economías mixtas, es un mecanismo altamente ineficiente, en comparación con el mercado para realizar la coordinación económica entre agentes.
- ◆ El mercado no es únicamente un mecanismo de asignación de recursos, sino sobre todo, una correa de transmisión de información, precios y costos indispensables para la coordinación de las elecciones y preferencias de los consumidores.
- ◆ La virtud del mercado es que actúa como el mecanismo económico, a través del cual, agentes dispersos intercambian información, sin necesidad de una coordinación explícita. El mecanismo del mercado es el más adecuado para promover el cambio económico, porque permite el logro de muchos propósitos individuales, que no son conocidos (como un todo) por ninguna persona en lo individual, ni tampoco por un grupo de personas relativamente pequeño.
- ◆ El Estado es una institución que forma parte de un orden espontáneo de la sociedad, creado sin la intervención consciente y planeada de los individuos.
- ◆ El Estado carece de información completa. Los mecanismos administrativos gubernamentales no pueden sustituir al mercado. No obstante, reconoció que el Estado es una organización indispensable para aplicar y vigilar el

⁴ Ibidem.

cumplimiento de las reglas, restringiendo la libertad individual; lo verdaderamente relevante, no es el Estado y su poder, sino las leyes que le dan estabilidad al orden espontáneo de la organización de la sociedad y la economía.

En resumen, el Liberalismo Económico es una doctrina que sostiene la superioridad del mercado y la competencia económica como mecanismo de coordinación. Esta doctrina rechaza la intervención gubernamental en la economía y, sólo la acepta para corregir las fallas del mercado, la defensa de los derechos de propiedad, los contratos, la preservación de la soberanía y la seguridad nacional y el mantenimiento de la unidad política y social. El Liberalismo Económico defiende la libre contratación del trabajo, la libertad de comercio y la libre circulación de capitales.

En cuanto al Neoliberalismo Económico, como ya se apuntaba en líneas anteriores, es un concepto que ha cobrado fuerza a partir de los años setenta, y se refiere a volver a las concepciones y prácticas de extrema libertad económica, las cuales fueron encabezadas por Ronald Reagan, en los Estados Unidos y por Margaret Thatcher en Inglaterra. Los neoliberales, obviamente se oponen a la intervención estatal, a la práctica de las propuestas Keynesianas, al Estado de Bienestar que prometía para todos oportunidades de educación, seguridad social y empleo, y en general rechazan las intromisiones del Estado de la actividad

económica, pugnando porque nada distorsione la operación del mercado.

1.3. Corrientes de Pensamiento Económico en Pro de la Intervención Estatal.

1.3.1 Teoría de las Fallas del Mercado

En la economía real casi nunca se cumplen los supuestos de la competencia perfecta, y más bien, lo que sucede es que el mercado no tiene el grado de perfección que se describe en el modelo ideal. Dada esta situación, y como lo afirma José Ayala Espino, si los mercados fallan, se abre la posibilidad de corregir éstas a través de la intervención del Estado. Continuando con Ayala Espino, los mercados pueden fallar por las siguientes razones⁵:

- ◆ Los mercados competitivos son la excepción y, los monopólicos u oligopólicos la regla, de modo que es poco probable que se verifiquen los supuestos del modelo competitivo.
- ◆ La empresa, en el modelo de mercado, compite sólo a través de precios y con una tecnología dada, en contraste, en las economías reales la competencia se basa en la generación de nuevos procesos y productos, con tecnologías cada vez más avanzadas que, en general, son monopolizadas por grandes empresas.

⁵ Ibidem.

- ◆ La información ampliamente disponible y gratuita del modelo competitivo es una condición excepcional en la realidad. Lo común en muchos mercados es que la disponibilidad de información sea limitada y los costos marginales para adquirirla crecientes. Este hecho modifica drásticamente el funcionamiento del mercado, dando lugar a cambios importantes en la conducta microeconómica y en las elecciones de los agentes.
- ◆ El modelo de competencia perfecta supone que es el vendedor el que paga totalmente los costos de colocar un bien en el mercado y que el comprador recibe totalmente los beneficios de consumir un bien a los precios de mercado.
- ◆ El supuesto de que cualquier consumidor puede encontrar los bienes que demanda.
- ◆ El modelo competitivo supone que los mercados se vacían completamente, porque la oferta y la demanda siempre se igualan a los precios de mercado.
- ◆ Los mercados competitivos pueden asignar eficientemente los recursos, pero con la posibilidad de que la distribución del ingreso resultante sea socialmente inaceptable.

El profesor Ayala Espino, señala que las fallas del mercado pueden ocurrir tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda⁶.

Por el lado de la oferta, las fallas se producen cuando ocurre alguna de las

⁶ Ibidem.

siguientes posibilidades:

1. Los costos privados de la producción no reflejan, a precios de mercado, los costos sociales, además, éstos son mayores que los costos privados.
2. Cuando los objetivos privados de maximización de la producción o de los beneficios individuales no coinciden con la maximización del bienestar social.
3. Si en alguna actividad económica ocurre un aumento de los costos promedio de producción en el largo plazo, como resultado de una expansión de la producción y del surgimiento de rendimientos crecientes a escala, los productores enfrentarán precios ineficientes.
4. La estrategia maximizadora de beneficios de las empresas, en actividades productivas en las cuales los costos marginales de producción tienden a cero, puede conducir al desabasto o a la producción insuficiente de los bienes que tienen esta característica.
5. Los agentes económicos sólo adquieren la información económica que necesitan hasta el punto en que sus costos y beneficios marginales se igualan, más allá de este punto los costos medios tenderían a elevarse, y los agentes tendrían que abstenerse de adquirir información.
6. La ausencia de derechos de propiedad de ciertos recursos naturales,

o del medio ambiente, resulta frecuentemente en una omisión de los costos sociales, asimismo, los beneficios asociados a un uso racional de los recursos, o a la conservación del medio ambiente no son aprovechados por los agentes económicos que invierten parte de sus recursos en estas actividades. Así, la falta de definición de derechos de propiedad puede traducirse en una carencia de incentivos para llevar a cabo inversiones que protejan el medio ambiente.

Por lo que se refiere a las fallas del mercado por el lado de la demanda, tienen su origen en alguno de los siguientes factores:

1. Las preferencias colectivas o sociales no reflejan adecuadamente las necesidades o demandas sociales de bienes públicos y/o de bienes preferentes.
2. Los políticos, la burocracia y los grupos de interés pueden manipular las preferencias sociales de los grupos con fines político/electorales, distorsionando de este modo la demanda de los electores.
3. La demanda de ciertos bienes preferentes, no es reflejada adecuadamente por el mercado, porque los mercados son incompletos, o porque la conducta económica de los individuos lo impide.

Con base en lo anterior, puede decirse que esta teoría ha propiciado algunos de los argumentos microeconómicos más importantes para justificar la intervención del Estado en la economía y mejorar la asignación de recursos.

1.3.2. Las Propuestas Keynesianas

Recurriendo nuevamente a Ayala Espino, haremos alusión a dos tesis fundamentales dentro de la teoría macroeconómica Keynesiana referida a la intervención estatal⁷:

- 1ª.) Los distintos mercados no alcanzan el nivel de equilibrio y de eficiencia automáticamente, porque en el mercado y/o en la intervención del Estado existen fallas macroeconómicas; dichas fallas se expresan en el desajuste entre la oferta y demanda agregadas, y entre ahorro e inversión sociales, lo cual impide la coordinación eficiente entre mercados y agentes; ello se traduce, a su vez, en un desequilibrio entre la capacidad productiva instalada y el nivel de empleo, es decir la economía no logra el nivel de pleno empleo.
- 2ª.) En el intercambio económico ocurre un desajuste entre las elecciones individuales y las elecciones sociales, en el sentido de que las elecciones económicas de los individuos que buscan la maximización de sus beneficios, no necesariamente coinciden con las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social.

⁷ Clement Norris C. Pool John C., y Carrillo Mario M. "Economía, Enfoque América Latina".

De lo anterior se deduce que se requiere la intervención del Estado en la economía, para que a través de la aplicación de políticas públicas, se generen condiciones más favorables a la coordinación económica.

La concepción Keynesiana del Estado establece cuatro conclusiones básicas⁸:

1. La preocupación de Keynes se centra en el comportamiento social (macroeconómico) y no individual (microeconómico) de los agentes económicos, de acuerdo con ello, los niveles de desempleo e inversión son un resultado de las decisiones individuales, pero estas decisiones son impuestas por las condiciones macroeconómicas (y el entorno institucional) que fijan las expectativas sobre el futuro de la economía.
2. La teoría Keynesiana, asume que el mercado no conduce a la maximización del bienestar, porque en primer lugar, no permite alcanzar el nivel de pleno empleo y en segundo lugar, es posible que: a) el equilibrio entre oferta y demanda agregada ocurra en un punto por debajo del pleno empleo. b) Las decisiones de mercado maximizadoras, con derechos de propiedad y arreglos institucionales establecidos, inhiban las decisiones individuales de inversión cuando los agentes, por ejemplo, perciben un descenso del consumo público y/o privado y, en consecuencia, prevén una caída de la tasa de ganancia media, por debajo del nivel que consideran como satisfactorio.

⁸ Ibidem.

3. Las políticas de estabilización se convirtieron en el corazón de la macroeconomía Keynesiana, la manipulación de las políticas fiscal y monetaria permitió la gestión de la demanda, para revertir las tendencias recesivas y simultáneamente lograr la estabilidad, estimulando la actividad del sector privado mediante mecanismos aceleración – multiplicación de la inversión.
4. Las políticas de coordinación macroeconómica deben identificar los siguientes aspectos: a) Los mercados (internos y externos) más prometedores, desde el punto de vista de la competitividad, la incorporación de progreso técnico y su potencial exportador. b) Los cuellos de botella, desequilibrios sectoriales, mercados incompletos, problemas de oferta y demanda, que existen en la economía. c) Las necesidades de financiamiento, apoyo tecnológico, desarrollo del capital humano e infraestructura, entre otros, para favorecer la cooperación entre mercados y agentes. d) Las fuentes más importantes de fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades. e) Los problemas de información relevantes para las decisiones de inversión.

4. El Caso de México

En este punto haremos alusión específica a la intervención estatal en las actividades económicas de nuestro país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ define en los dos primeros párrafos de su artículo 25 las facultades del Estado en materia económica; dicho artículo a la letra dice:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Del mismo artículo 25, cabe destacar también los siguientes párrafos:

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

⁹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Ediciones Delma, México, 1999.

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

A efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 25 antes referido, en el artículo 26 de la misma Constitución¹⁰ se indica que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal”.

¹⁰ Ibidem.

Con relación a los tipos de mercados, el artículo 28 Constitucional establece en su primer párrafo que¹¹: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria”.

Las referencias anteriores muestran con toda claridad la obligación constitucional que tiene el Estado, a la vez que quedan definidas sus facultades, para intervenir en la economía.

Como expresión concreta de lo establecido en los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política, es necesario hacer mención de la Ley de Planeación¹², ordenamiento tendiente a materializar la Rectoría del Estado y la organización por éste de la planeación democrática del desarrollo nacional.

Cabe destacar, de acuerdo a la Exposición de Motivos de dicha ley, que la planeación democrática es un elemento esencial del Programa de Gobierno de México y que la misma tendrá como fundamento para su formación un proceso de negociación política orientada a la satisfacción de las demandas populares. Se considera a la planeación democrática como un método de gobierno, tendiente a organizar el trabajo y las tareas del sector productivo, permitiendo incorporar las

¹¹ Ibidem.

¹² Ley de Planeación. Legislación de la Administración Pública Federal.

actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. También se considera a la planeación como un instrumento de transformación social, con el objetivo de institucionalizarla en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo segundo de esta ley otorga a la planeación una importancia vital, ya que la considera como un medio eficaz, como un instrumento de gran utilidad, para que el Estado pueda dar cumplimiento a su responsabilidad relativa al desarrollo integral del país; asimismo, establece que la planeación deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en nuestra constitución. Los seis apartados siguientes del mismo artículo, señalan los principios para dar cumplimiento a lo anterior:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la

población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- VI. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Debe señalarse que la planeación en el México contemporáneo se remonta al año de 1930 a través de la Ley sobre Planeación General de la República¹³, instrumento creado para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social del país. En ese año, se había llevado a cabo un inventario regionalizado de recursos con la finalidad de planear las obras públicas tendientes a fomentar el progreso nacional. Años después, el Gobierno Federal establece el “Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país 1934-1940”; este plan tenía como objetivo contar con la información y los instrumentos necesarios que permitieran al Estado orientar los procesos del desarrollo del país. Para el período 1941-1946 se formuló el segundo Plan Sexenal cuya estrategia económica se reorientó para apoyar la formación privada

¹³ Faya Viesca Jacinto. “Finanzas Públicas”.

de capital y el proceso de industrialización como parte de la política de unidad nacional, lo que implicaba o aseguraba para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional. A principio de los años cincuenta y para el periodo 1953-1958 el Gobierno Federal creó el Programa Nacional de Inversiones, el cual se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional y señalaba una estrategia de acción para toda la economía.

Para los años sesenta se estableció el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970; el primero tenía entre otros objetivos, lograr un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) a tasas de entre el 5% y el 6%, además de mejorar la distribución del ingreso a fin de fortalecer el poder de consumo de los grupos mayoritarios de la población y crear así un mercado interno más vigoroso. El segundo plan representaba un paso más en el propósito del gobierno de programar en forma sistemática el desarrollo del país; asimismo, establecía directrices para la acción pública y de estímulo a la iniciativa privada a través de marcos indicativos.

Posteriormente, a partir de 1980 se han formulado el Plan Global de Desarrollo para el periodo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo para los periodos 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000¹⁴; por ser este último el Plan Nacional de Desarrollo vigente con proyección al año 2000, a continuación se señalan algunos

¹⁴ Ibidem.

de sus elementos fundamentales en cuanto al capítulo económico, en el que se proyecta o propone para el Estado el papel de orientador y/o coordinador de las actividades económicas del país:

- ◆ Uno de los objetivos fundamentales del Plan, consiste en alcanzar tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.
- ◆ Hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional, dejando al ahorro externo un papel complementario.
- ◆ Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.
- ◆ Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- ◆ Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico
- ◆ Aplicar políticas sectoriales pertinentes.
- ◆ Alcanzar y mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

CAPÍTULO II.
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
COMO EXPRESIÓN ESPECÍFICA DEL
GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO II. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO COMO EXPRESIÓN ESPECÍFICA DEL GASTO PÚBLICO.

2.1. Concepto y Antecedentes del Presupuesto como Herramienta Administrativa.

El presupuesto como herramienta de la administración puede ser considerado como la estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por una organización o por un individuo en un período determinado; en suma, el presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un período futuro determinado.

En general, el presupuesto debe buscar el objetivo de planear, coordinar, dirigir y controlar, de acuerdo a lo siguiente:

1. El presupuesto en sí, es un plan esencialmente numérico que se anticipa a las operaciones que se pretenden llevar a cabo; desde luego que la obtención de resultados razonablemente correctos, dependerá de la información estadística que se posea en el momento de efectuar la estimación, ya que además de los datos históricos, es necesario enterarse de todo aquello que se procura realizar y que afecte de algún modo lo que se planea, para que con base en las experiencias anteriores puedan proyectarse los posibles resultados a futuro.

2. Se requiere el desarrollo y mantenimiento armonioso de las actividades de la organización, con el fin de evitar situaciones de desequilibrio entre las diferentes áreas que la integran. La influencia coordinadora de los presupuestos constituye una ayuda muy valiosa para lograr el equilibrio, ya que para la elaboración del presupuesto de un área, o de una sección, es necesario basarse o auxiliarse en las otras, de tal forma que se va creando una cadena de interdependencias entre ellas, engranando así todas las funciones.

El presupuesto constituye en este punto una herramienta de enorme utilidad para la toma de decisiones; políticas a seguir; visión de conjunto, etc. Es decir, el presupuesto debe dar lugar a una buena dirección.

3. En cuanto a la dirección, es la función ejecutiva que guía o conduce las acciones de los subordinados de acuerdo con lo planeado.
4. Por último, por lo que se refiere al control, podemos decir que es la acción por medio de la cual se aprecia si los planes y objetivos se están cumpliendo. La acción controladora del presupuesto se establece al hacer la comparación entre éste y los resultados obtenidos, lo cual conduce a la determinación de variaciones que serán necesarias analizar, con la finalidad de tomar las medidas pertinentes, para en su caso corregir las deficiencias.

2.2. Significación Económica y Social del Presupuesto Público.

Las grandes necesidades económicas y sociales de nuestra sociedad, en constante expansión y la evidente participación del Estado en lo económico y lo social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración.

Lo anterior, ha contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto, enriqueciendo al mismo tiempo sus técnicas, aunque cabe mencionar que no se considera únicamente como un instrumento contable-administrativo; en la actualidad es una herramienta política ya que expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; asimismo, es un instrumento de administración en virtud de que con base en su formulación se deben realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas.

Otra importantísima función del presupuesto es su misión real como un sistema de producción, de distribución y de consumo para el país; dado esto, el Estado debe definir su política presupuestaria en estricta concordancia o congruencia con la política económica que se defina. Prácticamente, la política presupuestal es, o debe de ser la expresión más acabada de la política económica y social del Estado.

El presupuesto debe ser un medio eficaz para llevar a cabo una redistribución socialmente justa del ingreso nacional; los recursos financieros públicos se deben orientar hacia el logro del bienestar de la colectividad.

Podemos decir que el presupuesto público debe cubrir, al menos, los siguientes objetivos:

- ◆ Propiciar la producción de algunos bienes y servicios públicos. Nos referimos a la actividad proporcionada directamente por el Estado, tanto para la atención de las masas sociales desprotegidas y marginadas, como en calidad de productor de bienes y servicios que por su importancia impactan a la economía en su conjunto (ferrocarriles, energía eléctrica, petróleo, etc.)
- ◆ Servir de instrumento para que el país alcance un desarrollo económico que obtenga al menos, los niveles de vida mínimamente aceptables para la población.
- ◆ Lograr una redistribución de la renta nacional a partir de ciertos objetivos y prioridades previamente fijados. La realidad ha demostrado que las economías de mercado sin una intervención pública suficiente y debidamente encauzada, tienden a concentrar la riqueza en unos cuantos, a empobrecer algunas regiones, y a fortalecer algunos sectores de la economía en detrimento de otros.
- ◆ Contribuir a lograr la estabilidad económica.

2.3. El Presupuesto por Programas

Fue en los Estados Unidos de Norteamérica donde se inició la aplicación del presupuesto por programas¹⁵, como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa.

En México se realizaron modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, para tratar de acoplar el presupuesto por programas y así lograr una mejor aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros. Entre las primeras dependencias, organismos y empresas públicas que iniciaron la aplicación del presupuesto por programas, están la anteriormente denominada Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Petróleo y Petróleos Mexicanos.

De acuerdo al Manual de Presupuesto por Programas y Actividades¹⁶, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, esta técnica presupuestal puede definirse como:

- a) Un sistema en que se presta atención especial a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere como servicios personales, provisiones, equipos, medios de

¹⁵ Vázquez Arroyo Francisco. "Presupuestos por Programas para el Sector Público de México". UNAM.

¹⁶ Ibidem.

transporte, etc., no son, naturalmente, sino los medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados, o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir.

- b) Un presupuesto que se desarrolla y presenta a base del trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos, y de los costos de ejecución de dicho trabajo. El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.
- c) La técnica que expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, e implica como condición lógica que los objetivos constituyan un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas o subprogramas a su cargo.

Es importante hacer mención de las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas¹⁷:

- 1ª) El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable,

¹⁷ Ibidem.

mientras que el presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato.

- 2ª) El presupuesto tradicional centra su interés en lo que el gobierno compra para hacer las cosas; el presupuesto por programas presta atención especial a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere, lo que le permite hacer una estimación del costo de sus programas y proyectos, y compararlos con otras alternativas.

- 3ª) El presupuesto tradicional sólo proporciona a los organismos públicos la información para la utilización que hagan de los fondos que se les asignen; dicha información, si bien es importante y necesaria, no contiene los antecedentes indispensables para que los funcionarios administradores puedan tomar decisiones adecuadas para el cumplimiento de sus metas. El presupuesto por programas, al reflejar no sólo acciones inmediatas, sino también metas de largo y mediano plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo, permite subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales.

- 4ª) El presupuesto tradicional frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado. El

presupuesto por programas implica por parte del Poder Ejecutivo, la obligación de lograr metas establecidas, y por parte del Poder Legislativo, consignar las asignaciones suficientes por programas. El presupuesto por programas está adaptado a las necesidades de la planificación presupuestaria, por lo que sus clasificaciones sirven al titular del Ejecutivo y a los legisladores para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre aquéllos.

Por lo que se refiere a nuestro país, el presupuesto tradicional operó hasta 1975; en este tipo de presupuesto sólo se asignaban montos financieros a cada dependencia, incrementándolos anualmente, sin fijar metas, ni en general, imponer un rumbo a la Administración Pública.

Con base en la reforma presupuestaria llevada a cabo durante el régimen de José López Portillo y específicamente con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, emitida durante su gestión, se pasó del presupuesto tradicional al presupuesto por programas; esta Ley, expresamente establece que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal; asimismo, ordena que dicho gasto se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

El sistema de presupuesto por programas¹⁸, se integra con un conjunto de categorías, entre las cuales se distribuyen los fondos para llevar a cabo lo programado. Dentro del presupuesto por programas, existen las siguientes categorías: función, sub-función, programa, sub-programa y proyecto, actividad y tarea, las cuales se pueden definir de la siguiente manera:

- a) **Función.-** Es el conjunto de gastos presupuestales que tiene como finalidad inmediata o a corto plazo, proporcionar un servicio público definido.
- b) **Sub-función.-** Es una clasificación o subdivisión de la función, cuya finalidad se encuentra subordinada al objetivo de la función a que pertenece.
- c) **Programa.-** Es un instrumento destinado a cumplir las funciones, por el cual se establecen metas u objetivos, cuantificables o no, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una unidad administrativa.
- d) **Sub-programa.-** Es una subdivisión de un programa, en virtud de la cual se fijan metas parciales.
- e) **Proyecto.-** Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o sub-programa de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma

¹⁸ Ibidem.

independiente, como puede ser una carretera, un hospital, etc.

- f) **Actividad.-** Es una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o sub-programa de operación, consistente en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, mediante la utilización de recursos humanos, materiales y financieros, con un costo determinado, y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo.
- g) **Tarea.-** Es una operación específica, que forma parte de un proceso determinado, destinado a producir un resultado determinado.

Cabe señalar que el presupuesto por programas, en cada ejercicio fiscal se estructura considerando los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo; dicho presupuesto incluye el Catálogo General de Actividades del Gobierno Federal¹⁹; estas actividades son de carácter general, lo que implica la coparticipación de varias instituciones públicas del mismo sector o de otro.

El Catálogo General de Actividades se divide en estos cuatro grandes grupos:

- I. **Actividades Públicas Centrales**
- II. **Orientación General de la Economía**
- II. **Orientación Sectorial de la Economía**
- IV. **Servicios Sociales y Urbanos**

¹⁹ Castro Vázquez Raúl. "Contabilidad Gubernamental". Instituto de Contadores Públicos, A.C.

Las unidades responsables son las áreas administrativas que ejercen directamente los recursos públicos, teniendo como marco de referencia las categorías programáticas para dar cumplimiento a lo establecido en los elementos programáticos; es decir las unidades responsables transforman los recursos públicos en bienes y servicios para lograr los objetivos de las políticas públicas propuestas.

A continuación se presentan dos cuadros que resumen las categorías y los elementos de la Nueva Estructura Programática:

CATEGORIAS PROGRAMÁTICAS *

AVE	DENOMINACION
F	FUNCIÓN 1/
SF	SUBFUNCIÓN 1/
PS	PROGRAMA SECTORIAL 1/
PE	PROGRAMA ESPECIAL 1/
AI	ACTIVIDAD INSTITUCIONAL
PI	PROYECTO INSTITUCIONAL
PK	PROYECTO DE INVERSIÓN

* En Glosario de Términos se definen tanto las categorías como los elementos programáticos.

1/ En anexo se indican estas categorías programáticas

ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS *

CLAVE	DENOMINACIÓN
MS	MISIÓN
PI	PROPÓSITO INSTITUCIONAL
OBJ	OBJETIVO
IE	INDICADORES ESTRATÉGICOS
MI	META DEL INDICADOR

* En Glosario de Términos se definen tanto las categorías como los elementos programáticos.

En anexo se indican estas categorías programáticas

La Nueva Estructura Programática pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- 1°. Asignación de Recursos.- mejorar la asignación de recursos públicos para elevar la eficiencia, efectividad y calidad en la producción de bienes y en la prestación de servicios.
- 2°. Planeación.- costear políticas públicas, así como los programas y actividades gubernamentales que, por un lado, permitan realizar proyecciones de gasto multianuales, y por el otro, sirvan para conocer las implicaciones presupuestarias de una decisión de política pública.
- 3°. Medición del Desempeño.- orientar la programación y el presupuesto hacia la obtención de resultados.
- 4°. Administración por Resultados.- crear auténticos administradores en las

productos y volúmenes que contribuyan a los resultados propuestos por las políticas públicas.

5°. Flexibilización.- simplificar el proceso integral del presupuesto y el ejercicio del gasto público.

6°. Restricción Presupuestal.- permitir la asociación clara de las políticas públicas, las estrategias, las acciones y los proyectos gubernamentales con los recursos que necesitan para su realización. De esta forma, se pueden identificar las implicaciones del costo presente y futuro que tienen los programas, asociándolos a los resultados que se pretenden obtener.

7°. Información Programática – Presupuestal.- mejorar la calidad de la información que proporcionan las unidades responsables, de tal forma que se puedan evaluar sus avances.

8°. Control Presupuestario.- facilitar el seguimiento del gasto asociado al logro de resultados e impacto de las políticas públicas y sus programas.

9°. Auditorías del Gasto.- proporcionar elementos objetivos que permitan determinar la corrección de los resultados y la eficiencia con que se logran.

2.5. El Proceso de Programación – Presupuestación en el Sector Público.

La programación es la determinación concreta de objetivos y metas anuales, en

La programación es la determinación concreta de objetivos y metas anuales, en función de una imagen-objetivo, que permite la selección de alternativas de acción y el cumplimiento de lo trazado en la planeación. En esta etapa se elabora el Programa Operativo Anual, que liga la acción inmediata con planes de mediano y largo plazo; traduce las orientaciones globales en metas precisas y crea una forma de administrar el programa, al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas.

La Presupuestación es la asignación de recursos financieros a programas y proyectos específicos. Constituye una actividad o conjunto de actividades básicas operativas que expresan las decisiones en materia de política económica. El proceso de presupuestación deriva de:

- ◆ El diagnóstico de la situación económica del país.
- ◆ Los retos y la formulación de estrategias de acción definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ◆ En lo particular, de los objetivos, estrategias y acciones de políticas sectoriales establecidas en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.
- ◆ Los lineamientos de política económica que se establecen en los Criterios Generales de Política Económica.

Considerando en forma conjunta al proceso de programación – presupuestación, se puede decir que son etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción de corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente, en la formación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las etapas que integran el proceso son formulación, ejecución, control y evaluación.

Abundando en torno al proceso de Programación – Presupuestación, consideramos necesario hacer referencia a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como a su Reglamento, instrumentos jurídicos fundamentales en la materia; dicho Reglamento establece que²¹:

La Programación – Presupuestación del Gasto Público Federal comprende:

- I. Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²¹ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículos 8, 9 y 14.

- II. Las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas en el punto anterior.

El mismo Reglamento indica que la Programación – Presupuestación del Gasto Público se realizará con base en:

- I. Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal.
- II. La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior.
- III. El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- IV. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- V. El programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Reglamento aludido también hace mención, de que los programas institucionales se deberán sujetar a la estructura programática que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo siguiente:

- I. La estructura programática contendrá como elementos mínimos la función, la subfunción, el programa y el subprograma.
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las funciones y subfunciones, así como aquellos programas, subprogramas y proyectos que se consideren estratégicos y prioritarios. La definición de los demás programas, subprogramas y proyectos se establecerá entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades coordinadoras de sector y entidades no adscritas a un sector determinado.
- III. La Secretaría de Hacienda comunicará a las entidades los criterios para la definición de programas y subprogramas.
- IV. Las entidades podrán posponer programas y subprogramas que requieran para el desarrollo de sus acciones.
- V. La Secretaría de Hacienda podrá efectuar cambios en la estructura programática, con la participación que corresponda a las entidades.
- VI. La Secretaría de Hacienda integrará y mantendrá actualizado el catálogo de actividades del sector público federal, el que contendrá la estructura programática aprobada.

A su vez, la Ley referida, por lo que concierne a la parte presupuestal, establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a²²:

²² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículos 19 y 20.

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

En secuencia cronológica, la ley citada ordena que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, deberán ser

presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan. De esta forma, el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el período de un año a partir del primero de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

2.6. El Clasificador por Objeto del Gasto

El Clasificador por Objeto del Gasto es una herramienta presupuestal utilizada en el sector público; consiste en un listado que detalla por partida los bienes y servicios que el Gobierno Federal adquiere para desarrollar sus acciones, agrupando dichas partidas en conceptos y capítulos homogéneos para identificar la demanda gubernamental de recursos humanos, recursos materiales, recursos tecnológicos y recursos financieros.

Esta herramienta presupuestal tiene una estructura que se conforma por capítulos, conceptos y partidas, elementos que a continuación se definen:

- ◆ **Capítulos.-** Constituyen la clasificación primaria, en conjunto homogéneos y

ordenados de acuerdo con su naturaleza y destino, de los bienes y servicios que el Gobierno Federal adquiere y de los demás gastos que debe realizar para la consecución de sus objetivos y metas.

- ◆ **Conceptos.-** Constituyen subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes, servicios y otros renglones de gasto contemplados en cada capítulo; permite además la identificación de los recursos de todo tipo y su adecuada relación con los objetivos y metas programadas.
- ◆ **Partidas.-** Constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto; representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere o de la erogación que se realiza, permitiendo su cuantificación monetaria.

La estructura mencionada se integra por nueve capítulos de gasto que son:

CODIGO	DENOMINACIÓN
1000	SERVICIOS PERSONALES
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS
3000	SERVICIOS GENERALES
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
6000	OBRAS PÚBLICAS
7000	INVERSIÓN FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES
8000	PARTICIPACIÓN DE INGRESOS FEDERALES
9000	DEUDA PÚBLICA

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto, SHCP.

El Clasificador por objeto del Gasto se publica en Oficio – Circular relativo a la Clasificación por Objeto del Gasto, que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de cada año.

El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sus artículos 16 y 49, en los cuales se establecen lineamientos para la elaboración de presupuestos, menciona:

◆ Artículo 16, fracciones V y VIII:

Los programas institucionales que formulen las entidades, para efecto de presupuestación, deberán contener:

Fracc. V. Las previsiones de gasto de acuerdo con lo establecido en la Clasificación por Objeto del Gasto que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cada una de las categorías programáticas establecidas por la misma.

Fracc. VIII. Las previsiones de gasto en efectivo y en movimientos devengables, de acuerdo con la Clasificación por Objeto del Gasto, así como el programa de endeudamiento, cuando se trate de las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del artículo 2° de la Ley.

◆ **Artículo 49, Fracción II:**

Las entidades deberán llevar los registros de las afectaciones de sus presupuestos aprobados, observando para ello que se realicen:

Fracc. II. Con sujeción a los capítulos y conceptos del Clasificador por Objeto del Gasto que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las Entidades comprendidas en las fracciones III a V del artículo 2° de la Ley, deberán ajustarse además, al texto de las partidas contenidas en dicho clasificador.

2.7. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica, relativa a la gestión del gobierno con base en las partidas autorizadas en el presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la Cámara de Diputados.

La elaboración y presentación de la Cuenta Pública, como también se le conoce, se encuentran previstas en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en estos ordenamientos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la Cuenta Pública, conformándola con la

información que les requiere a las Entidades de la Administración Pública Federal; dicha secretaría envía la Cuenta Pública a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que a su vez la envía a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La información mencionada, la clasifica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de esta manera:

- ◆ Información Financiera.- Se refiere a la obtención y a la aplicación de los recursos y a su situación al final del ejercicio.
- ◆ Información Presupuestal.- Incluye las asignaciones aprobadas a cada Entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y los importes que de dichas asignaciones se radicaron, se comprometieron y se pagaron; por otra parte, también incluye las estimaciones o ingresos reales del ejercicio, de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación.
- ◆ Información Programática.- Es la información relativa a los avances logrados en las metas programadas y su relación con los recursos presupuestales ejercidos.
- ◆ Información Económica.- Comprende cédulas explicativas y en su caso justificativas del ingreso y del gasto, así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas por cada uno de dichos conceptos; también incluye información referente al empleo y remuneraciones, evolución

de los precios y tarifas de la entidad de que se trate, oferta y demanda de bienes y servicios, etc.

Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha concluido el proceso de integración y consolidación de la información financiera, presupuestal, programática y económica, se elabora la Cuenta Pública con los siguientes grandes apartados generales:

2.7.1. Presentación

Se plantea un panorama general de la economía, enfatizando los resultados obtenidos en las finanzas públicas.

2.7.2. Política de Ingresos

Se hace referencia a los aspectos fiscales, el universo de contribuyentes, el nivel de actividad económica; se hace una clasificación de los ingresos del Gobierno Federal en petroleros, no petroleros y otros; los ingresos no petroleros son básicamente los que se prevén en la Ley de Ingresos de la Federación y se compara lo establecido por la Ley contra lo recaudado efectivamente, lo que a su vez se compara con las cifras del año inmediato anterior.

Cabe señalar que en este apartado también se incluyen, en el caso de la Administración Pública Paraestatal, los ingresos propios de los Organismos descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal.

2.7.3. Política de Gasto.

La política de gasto del Gobierno Federal atiende a la clasificación económica del gasto programable, gasto corriente y gasto de capital, o transferencias corrientes y de capital; asimismo, el gasto programable del Gobierno Federal y de Organismos y Empresas tiene su propia clasificación administrativa. El Gobierno Federal en su clasificación administrativa incluye a los tres Poderes de la Unión; el Ejecutivo distribuye el gasto por cada una de las Secretarías de Estado. Por lo que se refiere a la clasificación administrativa del gasto programable de Organismos y Empresas, incluye a todos los vigentes y a los que están en proceso de liquidación.

2.7.4. Orientación Sectorial del Gasto.

Atiende a la clasificación del gasto erogado por cada sector, subclasificando a todas las Dependencias y Entidades Gubernamentales que intervienen en cada uno de ellos; los sectores comprendidos son los siguientes:

- ◆ Sector Rural
- ◆ Sector Pesca
- ◆ Sector Social
- ◆ Sector Comunicaciones y Transportes
- ◆ Sector Comercio, Abasto y Fomento Industrial
- ◆ Sector Turismo

- ◆ Sector Energético
- ◆ Sector Industrial
- ◆ Sector Administración, Justicia y Seguridad

5. Política de Deuda

La política de Deuda del Sector Público Presupuestario se clasifica por su origen, ya sea interno o externo, tanto del Gobierno Federal como de Organismos y Empresas. La deuda interna se realiza por valores colocados en el mercado bursátil como son los bondes, cetes, ajustabonos, pagarés, tesobonos, así como con la banca de fomento y desarrollo, y la banca comercial a través de sus instituciones. La deuda externa se realiza por medio de bonos públicos y privados con instituciones financieras internacionales o con otro tipo de documentos como son las cartas de crédito.

CAPÍTULO III.
ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO

3.1 POLÍTICA DE GASTO

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, el nivel de gasto público superaba la disponibilidad de recursos presupuestales y prevalecía un elevado saldo en el nivel de endeudamiento, cuyo servicio representaba 16.57 puntos del producto y su participación dentro del gasto total representaba el 44.1 por ciento. Asimismo, el enorme déficit fiscal se financiaba fundamentalmente con crédito directo del Banco de México, a partir de la emisión primaria de dinero; con préstamos del sistema bancario nacional; y con recursos provenientes de los organismos financieros internacionales. El financiamiento del déficit público presionaba el sistema financiero nacional, lo cual provocaba que el crédito hacia el sector privado se encareciera y restringiera. En este contexto, la política de gasto público definida en el Plan Nacional de Desarrollo, se propuso como meta "adecuar el nivel, estructura y orientación de los recursos, de acuerdo a principios rectores: circunscribir el nivel de gasto a la disponibilidad de ingresos permanentes, de tal forma que su financiamiento no inflacionario sea congruente con las metas de estabilización económica; realizar el cambio estructural de las erogaciones a partir de una estricta selectividad en la asignación del presupuesto entre diferentes sectores y programas, a efecto de promover el crecimiento económico y atender las necesidades básicas; y acrecentar la eficiencia, disciplina y honestidad en el manejo de los fondos públicos²³. En general estos fueron los lineamientos de la política de gasto aplicada en su sexenio.

²³ Plan Nacional de Desarrollo, Sexto Informe de Gobierno 1994.

En consecuencia con las premisas del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo tomó varias medidas como fueron: la desincorporación de entidades públicas, la renegociación de la deuda externa y la reducción del gasto programable, en congruencia con los ingresos públicos disponibles.

En cuanto a la política de gasto aplicada en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León fue el continuar con la política que se había emprendido desde el sexenio anterior, efectuando sólo algunas reformas con respecto a la descentralización del gasto. Esto se llevó a cabo mediante la transferencia de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de consolidar la descentralización, de tal forma que hubiera una mayor corresponsabilidad en la programación, ejercicio, control y evaluación del gasto por parte de las entidades federativas.

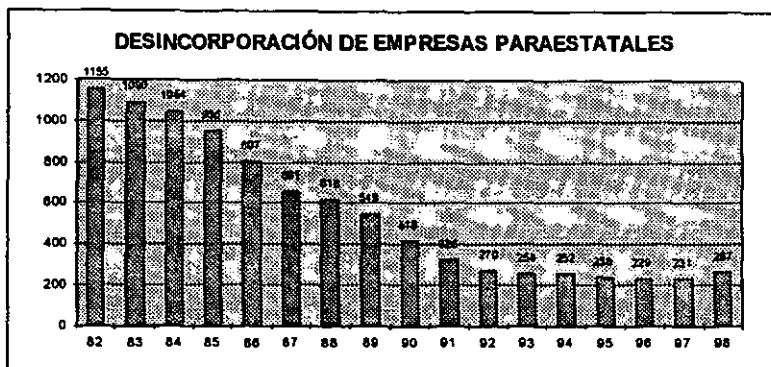
Sin embargo, es importante señalar que en 1995 se vivió una de las crisis económicas más severas, lo cual hizo que se implantaran medidas adicionales para superar esta situación. Estas medidas se tradujeron en una fuerte contracción del gasto primario, pues observó una caída de 15.4 por ciento real de 1994 a 1995, esto es, pasó de 268 mil 733.1 a 227 mil 443.3 millones de pesos reales en especial las erogaciones programables se disminuyeron casi en la misma proporción 15.6 por ciento real para el mismo año. (Véase Cuadro 1 en Anexo Estadístico).

Otro factor que incidió negativamente en la política de gasto público de este sexenio fue la fuerte caída en los precios internacionales del petróleo en 1998, que obligaron a que las autoridades efectuaran tres recortes al presupuesto original de 16 mil 618.5; 10 mil 159.6 y 6 mil 885.5 millones de pesos en enero, marzo y julio, respectivamente; y si se toma en cuenta el menor pago de participaciones que el gobierno cubre a las entidades federativas y municipios, el resultado neto del ajuste total fue de 36 mil 247.2 millones de pesos. Por la misma razón, para el presupuesto de 1999 se efectuó un ajuste por 10 mil 669.8 millones de pesos, con respecto al presupuesto original de los Criterios Generales de Política Económica. Sin embargo, cabe mencionar que dicho presupuesto presenta un crecimiento real de 5.5 por ciento con respecto a 1998, derivado de un crecimiento real de 46.3 puntos porcentuales en el servicio de la deuda, en detrimento del gasto programable, el cual disminuye 1.6 por ciento.²⁴

Entre las medidas tomadas para la disminución del gasto público en el periodo de estudio se encuentra el redimensionamiento del aparato gubernamental, que ya se venía observando desde el sexenio precedente. Es decir, en congruencia con las tesis sostenidas por el neoliberalismo de que el Estado debe tener una menor participación en las actividades económicas de un país, por ser distorsionante o más bien por hacer una competencia desleal; se continúa con el proceso de desincorporación de empresas paraestatales, las cuales pasan de 1,155 empresas en 1982 a 267 en 1998, la justificación para la venta, fusión y desaparición de las

²⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación, 1999 y Criterios Generales de Política Económica, 1999.

empresas públicas fue el que muchas entidades eran ineficientes, o bien, ya habían cumplido con los objetivos para los que fueron creadas. (Véase gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno, 1998.

Gráfica 1

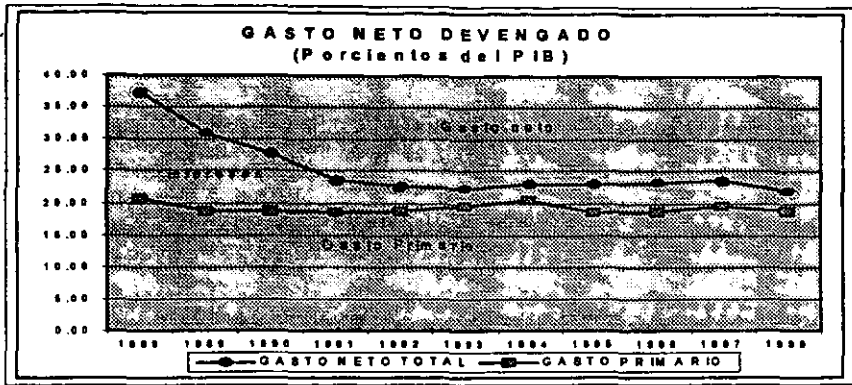
Sin embargo, es importante destacar, que el argumento que se esgrimió para efectuar la privatización de las empresas paraestatales fue el hecho de que estas empresas habían contribuido en gran medida en los déficit fiscales, puesto que un buen número de ellas operaba con números rojos. Si bien esto es cierto, en algunos casos, también lo es el hecho de que la venta no sólo afectó a empresas en esta situación, sino también a empresas con una buena rentabilidad como fue el caso de Teléfonos de México y lo que se refiere a las empresas de petroquímica de Pemex. Las preguntas que surgen son ¿era necesaria la desincorporación de empresas como las dos que pusimos como ejemplo? ¿En realidad la desincorporación se debió a la ineficiencia de las mismas o sólo sirvió como argumento para continuar aplicando el modelo neoliberal? Es decir, continuar

creando el ambiente propicio para la libre competencia. O mejor dicho tratando de derribar barreras para que cuando entrara en vigor el Tratado del Libre Comercio el capital extranjero encontrara un campo fértil, no es que estemos en contra de la inversión extranjera directa, por el contrario este tipo de inversión es necesaria en nuestro país, pues crea fuentes de empleo que permiten a la población tener un mejor nivel de vida, pero ¿por qué dismantelar empresas que tienen un buen funcionamiento?

Para enfrentar el grave problema de la transferencia neta de recursos al exterior, se tomó como medida el renegociar la deuda externa con los principales acreedores internacionales, para disminuir el valor real del adeudo histórico acumulado, así como su proporción con respecto al PIB. La gráfica 2 resulta muy ilustrativa, pues en ella se observa claramente el comportamiento del pago del servicio de la deuda y la disminución del mismo a partir de 1989, año en el que se renegocia la deuda externa, observando una tendencia a la baja hasta 1994; cabe señalar, que además de la renegociación de la deuda pública externa lo que también incidió en esta disminución fue la canalización de los ingresos no recurrentes por la venta de empresas paraestatales a la amortización de la deuda. Sin embargo, después vuelve a repuntar a partir de 1995, debido en gran medida a la crisis financiera ocurrida en diciembre de 1994, lo cual obliga a las autoridades a recurrir nuevamente al endeudamiento externo.

3.2 GASTO PÚBLICO TOTAL

En el periodo 1988-1998, el gasto neto devengado pasó de representar el 37.3 a 22.1 puntos del PIB, esto en términos reales significó una reducción acumulada de 18.0 por ciento. La disminución del nivel de gasto, como ya se mencionó inicialmente obedeció a la renegociación de la deuda externa efectuada en 1989, lo cual permitió reducir el saldo de los adeudos con acreedores del exterior; mejorar las condiciones del plazo de vencimientos de las obligaciones contraídas; disminuir las tasas de interés que se pagaban sobre los pasivos; así como el reducir las transferencias de recursos al exterior. Posteriormente, se logró la reducción del gasto con el desendeudamiento interno, derivado del pago de pasivos con los fondos provenientes de la desincorporación de empresas paraestatales. Sin embargo, debido en parte a la crisis ocurrida en 1994, este rubro vuelve a incrementarse al pasar de 22.3 puntos del producto en 1993 a 23.5 puntos en 1997, explicado por un incremento en los intereses de la deuda y por una mayor asignación al gasto programable y en 1998 vuelve a disminuir al ubicarse en 22.1 puntos del producto también como consecuencia de la disminución del pago de intereses.



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuarto Informe de Gobierno y de la Dirección General de Planeación Hacendaria.

Gráfica 2

3.2.1. Gasto Primario

Al inicio del periodo de estudio, la disminución del costo financiero de la deuda permitió incrementar en términos reales el gasto primario del sector público presupuestal, el cual está conformado por el gasto no programable y el gasto programable que se analizará como un subcapítulo por la importancia que tiene. Así, el gasto primario que en 1988 representó el 55.6 por ciento del total pasó en 1994 a 89.3 por ciento y a 87.0 por ciento real en 1998, es decir tuvo un crecimiento acumulado de 24.1 por ciento real para el primer periodo y un ligero incremento de 3.4 para el segundo. Aunque cabe señalar, que como proporción del producto descendió 0.25 puntos y 1.3, respectivamente.

3.2.1.1. Gasto no Programable

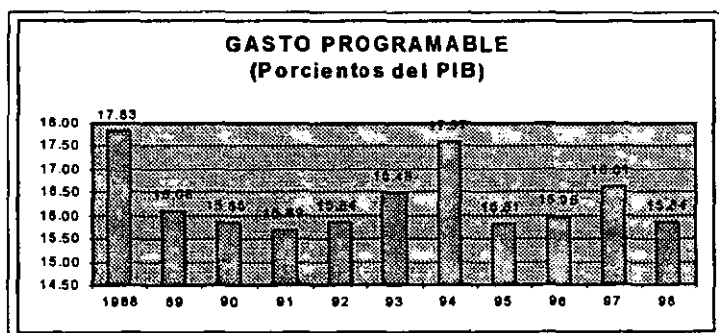
Por su parte, el nivel del gasto no programable registró una reducción acumulada de 65.4 y un incremento de 27.9 por ciento real en los periodos antes referidos, y en relación al tamaño de la economía para el primer periodo pasó de 19.5 a 5.37 y para el segundo periodo alcanzó 6.22 puntos del producto. Esta significativa reducción obedeció en gran medida al menor costo financiero de la deuda.

En lo que se refiere a los recursos destinados a los estados y municipios, derivados de la participación de los ingresos federales captados en las entidades federativas, observaron un incremento real acumulado de 26.9 y 43.6 por ciento, respectivamente para los periodos mencionados. Las variaciones positivas en este renglón, se explican por las modificaciones introducidas a partir de 1991 a la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, los municipios y el D.F., con el fin de fortalecer el sistema impositivo de los tres niveles de gobierno y dar una mayor equidad en la distribución de los ingresos participables.

En cuanto a los estímulos fiscales otorgados a las actividades productivas prioritarias, mostraron una tendencia descendente acumulando una reducción real de 99.9 por ciento entre 1988 y 1997, ya que para 1998, la información no está disponible. Cabe señalar, que los estímulos otorgados a partir de 1993 se han dirigido principalmente al subsector agrícola, a la adquisición de maquinaria y equipo, la promoción de empleo y a la industria minera.

3.3 GASTO PROGRAMABLE SECTORIAL

Con el fin de sanear las finanzas públicas las erogaciones destinadas al gasto programable siguieron una tendencia decreciente de 1988 a 1991, a partir de 1992 se revierte la tendencia hasta 1997, interrumpida en 1995 por la crisis financiera de 1994; en 1998 se vuelve a interrumpir el crecimiento con la crisis de los precios internacionales del petróleo. (Véase gráfica 3). Aunque desde el punto de vista sectorial, el comportamiento no es similar entre los mismos sectores, ya que algunos observan fuertes dinamismos, mientras otros presentan importantes disminuciones, como se verá más adelante.



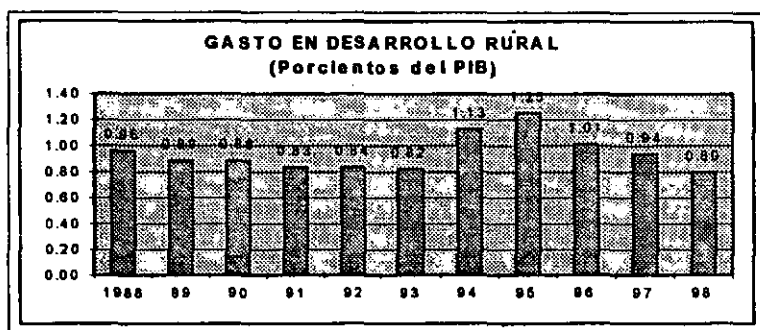
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 3

3.3.1. Sector Desarrollo Rural

Uno de los instrumentos utilizados para la modernización del campo es la modificación hecha al Artículo 27 Constitucional, en donde se permite la

enajenación de tierras ejidales. Esto es, lo que se pretende a través de esta modificación es que entre el capital privado a esas tierras, a fin de hacerlas productivas, y sobre todo, rentables. La finalidad de lo anterior, obedece a tratar de disminuir los recursos destinados a ese sector por parte del Estado, pero que a la vez éstos sean compensados con capital privado.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 4

La gráfica anterior nos muestra cuál ha sido la tendencia del gasto destinado a este sector. Es decir, la tendencia fue decreciente de 1988 a 1998, observando un repunte de 1994 a 1996, en donde alcanza a rebasar un punto porcentual del PIB.

A este respecto cabe señalar, que esto obedeció a la importancia que se le confirió al programa de Apoyos Directos al Campo –Procampo- mediante el cual se alienta la transformación de la política de fomento agrícola, al sustituir el sistema de subsidios basado en los precios de garantía por apoyos directos al ingreso del productor, promoviendo los cultivos con mayores ventajas

comparativas. Es decir, el dinamismo de los recursos transferidos se atribuye fundamentalmente a los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales que operan en el sector, entre las que destaca Aserca, entidad que surge en 1991 y para 1992 presenta un crecimiento real de 419.9 por ciento y en 1994, 344.8. Sin embargo, este alto crecimiento no se mantiene en los años subsecuentes, pues a 1997 observa tan solo un incremento del 9.9 por ciento con respecto a 1996. Lo que es importante destacar, es que la variación real acumulada del sector de 1989 a 1994 tiene un incremento de 53.4 por ciento y para el periodo 1994-1998, en el cual ya hubo una reforma presenta una disminución de 21.9 por ciento.

Por lo que se refiere al sector en conjunto, su participación en el PIB total, salvo en 1995, ha disminuido pues pasó de 0.96 en 1988 a 0.80 puntos en 1998. Esto nos permite inferir que el cambio estructural en este sector no ha cubierto las expectativas que el gobierno tenía en cuanto a que el capital privado sustituyera o incluso superara la cantidad de recursos que se destinaban a este sector para lograr un alto desarrollo del campo, o bien que por lo menos lograra sacarlo del rezago en que se encuentra. Por el contrario, este sector contribuye cada vez menos a la economía, lo cual denota que la transformación efectuada ha sido infructuosa.

3.3.2. Sector Pesca y Medio Ambiente

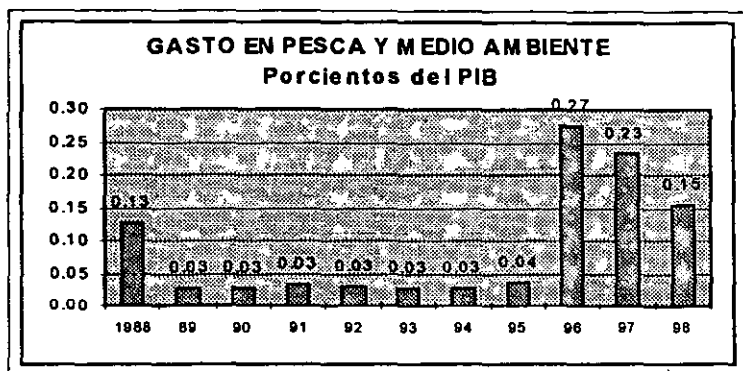
3.3.2.1. Sector Pesca

En 1988 la participación directa del sector público en la actividad pesquera se efectuaba a través de 32 empresas y el fideicomiso Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepesca); y en el transcurso de la administración de Carlos Salinas de Gortari se enajenaron 20 empresas al sector social y privado; 10 empresas más y el Fondepesca se liquidaron; y las dos restantes quedaron en proceso de desincorporación.

En el siguiente sexenio, debido a las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), y asume las funciones de Sepesca y diversas atribuciones anteriormente asignadas a la SARH y SEDESOL.

Por lo que se refiere a la asignación de recursos a este sector, en 1988 las erogaciones fueron de un mil 336.6 millones de pesos reales y para 1994 fueron de tan sólo 350.7, esto significó una reducción real acumulada de 73.8 por ciento; sin embargo, después de las reformas, es decir, cuando se unen las funciones del sector pesca a las de medio ambiente, presentan un crecimiento real acumulado para el periodo 1994-1998 de 539.7 por ciento²⁵. (Véase gráfica 5)

²⁵ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 5

Vale la pena señalar, que al inicio del periodo de estudio la actividad pesquera se enfrentaba a diversas limitaciones derivadas de diversos factores que inhibían su desarrollo, entre éstas destacan: fenómenos ambientales y climatológicos que incidían en un menor volumen de captura; disminución de la infraestructura portuaria; escasa disponibilidad de créditos para mantener y aumentar la flota; y un incipiente desarrollo de proyectos acuícolas. Por estas razones, y a fin de crear la infraestructura pesquera y mejorar la eficiencia se efectúan las reformas necesarias para que entre en este sector el capital privado. Sin embargo, según se reporta en el Informe de Ejecución de 1997, la actual administración ha tenido que enfrentar una problemática relacionada con bajos niveles de eficiencia operativa y de productividad, tanto en la flota pesquera como en los procesos de industrialización²⁶.

²⁶ Informe de Ejecución, 1997.

Lo anterior nos muestra que aún cuando se han creado las condiciones para la inversión privada, no se han resuelto los problemas que ya existían al inicio del periodo de estudio y que siguen prevalenciando en la actualidad.

Esto nos conduce a formularnos una pregunta ¿efectivamente el dejar en manos del sector privado reactiva, o bien, eficiente los diversos sectores productivos? Si tomamos en cuenta que en 1989 se vendieron y liquidaron las empresas públicas de este sector con la finalidad de eficientar sus actividades y a 1998 nos encontramos con un informe que nos indica que al parecer la situación del sector sigue con los mismo problemas, podríamos afirmar que la respuesta es negativa.

3.3.2.2 Sector Medio Ambiente

En materia de medio ambiente, al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se contaba con 79 Normas Oficiales Mexicanas, a 1997 se encuentran en vigor 45: contaminación del agua, dos; atmosférica, 26; residuos peligrosos por ruido, cuatro; y cuatro para recursos naturales; asimismo se expidieron cuatro más y una emergente para disminuir las concentraciones de ozono en la atmósfera de la Zona Metropolitana y la Ciudad de México.

Con respecto al uso del agua y su abastecimiento, entre 1995-1997 se canalizaron 2 mil 400 millones de pesos a través del Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU) para realizar trabajos de construcción y rehabilitación de la infraestructura de captación, conducción y potabilización, así

como de recolección y tratamiento de aguas residuales. De la inversión total, 48.8 por ciento fue aportado por gobierno federal, 43.3 por ciento por los gobiernos estatales y municipales, y 8.3 por ciento por la iniciativa privada.

Para uso hidroagrícola, con el fin de ampliar la superficie de riego, entre 1995 y 1997 se canalizaron 641 millones de pesos para la ejecución de 52 proyectos de irrigación mayor y menor, con lo cual se incorpora a la producción agrícola 18 mil 82 hectáreas nuevas y rehabilitar 81 mil 375.

Para el desarrollo de áreas de temporal en el mismo periodo, se destinaron 136.3 millones de pesos, habilitándose 44 mil 452 hectáreas, principalmente en los estados de Chiapas, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. De la superficie habilitada, aproximadamente el 30 por ciento se realizó en 1997.

En cuanto a los recursos forestales, durante las dos últimas décadas la tasa de deforestación en México ha sido una de las más altas de Latinoamérica, para contrarrestar esta tendencia en 1996 se introdujo el Programa para el Desarrollo de Plantaciones Comerciales (Prodeplan), cuyo objetivo es el apoyar el establecimiento de 85 mil hectáreas de plantaciones forestales comerciales, con el fin de recuperar la frontera silvícola, detener el deterioro del medio ambiente y reactivar la economía en áreas rurales. En 1997, se realizó la primera licitación del Prodeplan por 250 millones de pesos, de los cuales se otorgaron 114 a 13 proyectos, siete del sector social y seis del sector privado, estableciendo el

compromiso de plantar 47 mil 982 hectáreas y generar 4 mil 850 empleos anuales, durante el periodo 1997-2000.

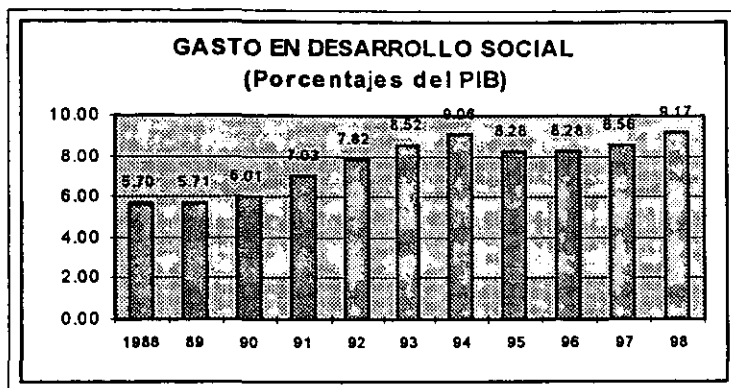
Respecto a la conservación de bosques y selvas durante 1995-1997 se reforestó una superficie de 565.4 mil hectáreas, esto permitió que la superficie deforestada disminuyera en 14.7 por ciento anual, al pasar de 508 mil hectáreas en 1995 a 370 mil hectáreas en 1997.²⁷

3.3.3. Sector Desarrollo Social

El sector desarrollo social es el que mayor importancia tiene por el monto de recursos que se asignan a éste, y porque a través de él se pretende una mejor distribución del ingreso, es decir, se procura la equidad social.

La evolución de este sector ha sido de constante crecimiento, pues pasa de 59 mil 466.2 en 1988 a 132 mil 739.1 millones de pesos reales en 1998; es decir, su variación real acumulada fue de 123.2 por ciento para el mismo periodo. En la siguiente gráfica se puede observar que la tendencia de este sector ha sido al alza con una sola disminución en 1995, que se explica por la crisis de diciembre de 1994. Sin embargo, a pesar del crecimiento que presenta el sector, es importante señalar que esta cantidad de recursos no es suficiente para cubrir las necesidades de la población, sobre todo, la de escasos recursos. A continuación analizaremos con más detalle los subsectores más importantes.

²⁷ Ibidem.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

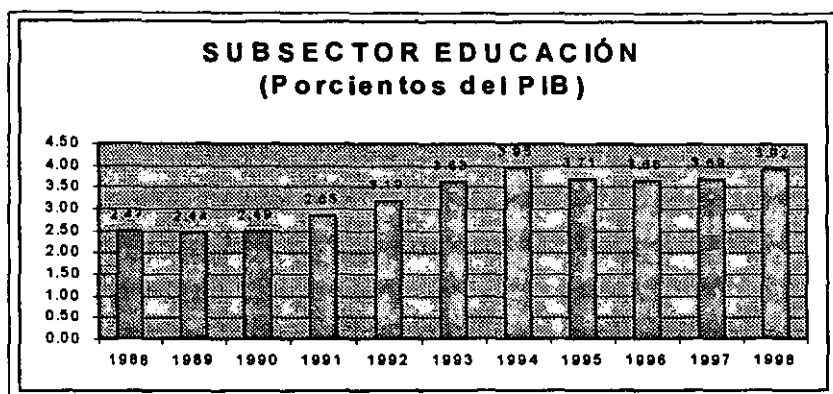
Gráfica 6

3.3.3.1. Subsector Educación

El subsector educación es de suma importancia por la cantidad de recursos que se destinan a él, además de que podría decirse que es el gasto de inversión en capital humano. Es decir, el gasto en educación provee a la población en general de mejores herramientas que le puedan permitir una más fácil inserción en el mercado de trabajo, así como de mayores remuneraciones.

Este subsector ha ampliado su participación en el PIB, pues pasó de representar 2.47 puntos del producto en 1988 a 3.91 puntos en 1998, aunque hay que recalcar que el año que observó una mayor participación fue en 1994 con 3.95 puntos. En cuanto a su variación real acumulada, ésta observó un crecimiento de 100.9 por ciento en el periodo 1988 a 1994 y de tan sólo 9.5 por ciento real de 1994 a 1998,

y para 1999 se espera que su asignación de recursos crezca aproximadamente 1.4 por ciento real, respecto al año anterior²⁸. Asimismo, su participación en el gasto programable se elevó de 13.9 en 1988 a 22.5 por ciento en 1994 y a 24.7 por ciento en 1998.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 7

Es importante señalar, que es en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuando se efectúan algunas reformas a la Constitución Política, específicamente a los artículos 3º y 31º., en los cuales se dicta que se extiende la obligatoriedad de la educación básica hasta la secundaria; así como la expedición de la Ley General de Educación en 1992, a través de la cual se pretende romper con el centralismo, esto es, el gobierno federal transfirió a la entidades federativas casi 100 mil planteles escolares con sus 13.5 millones de estudiantes y los recursos humanos y financieros para su atención, con lo que los establecimientos educativos a nivel

²⁸ Economía Informa, No. 24, febrero de 1999.

preescolar, primaria, secundaria y normal, empezaron a ser operados por las autoridades de cada estado de la federación²⁹.

En lo que se refiere a la asignación de recursos a instituciones de educación superior, la Universidad Nacional Autónoma de México ha observado una variación acumulada en el periodo 1988-1994 de 42.8 por ciento real y para el periodo 1994-1997, apenas se incrementó en 1.4 puntos porcentuales.

La Universidad Autónoma Metropolitana también muestra un fuerte dinamismo al presentar para los mismos periodos y en los mismos términos 53.9 por ciento real y 18.1 puntos porcentuales.

Las instituciones de educación media superior y superior presentaron un importante crecimiento acumulado de 67.9 por ciento real en 1988-1994 y una disminución acumulada de 9.7 puntos porcentuales para el segundo periodo.

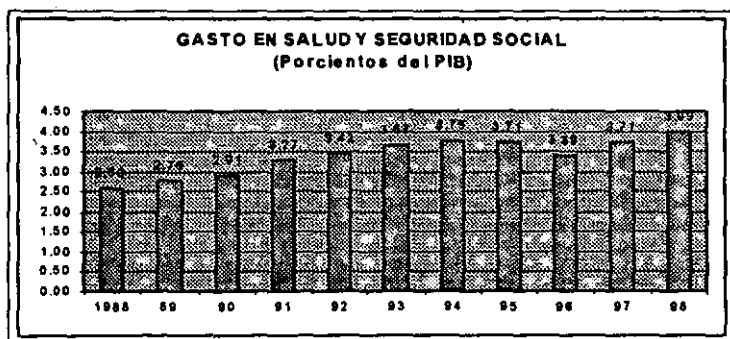
Por su parte, la educación técnica, tomando como referencia al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica observó el mismo comportamiento que las instituciones anteriores pues presentan para el primer periodo un crecimiento acumulado de 5.2 por ciento y una disminución de 14.4 por ciento real para el segundo.

²⁹ Criterios Generales de Política Económica, 1994.

De lo anterior se desprende, que aún cuando la cantidad de recursos destinados a este subsector se ha incrementado, no ha sido lo suficiente, pues a la fecha persisten problemas tales como: una demanda de educación insatisfecha de 48 por ciento de los jóvenes que llegan a los 15 años y de los que llegan a los 18, menos de 35 por ciento reciben educación. Un problema aún más crítico es la deserción escolar de hasta 80 por ciento en el medio rural, la cual obedece preponderantemente a que los niños tienen que trabajar para poder subsistir³⁰.

3.3.3.2. Subsector Salud y Seguridad Social

El subsector salud y seguridad social es de suma importancia por el tipo de servicios que ofrece a la población. Es decir, ningún país puede aspirar a mejores niveles de bienestar si su población no se encuentra en buenas condiciones físicas. La siguiente gráfica nos muestra cuál ha sido la evolución de este subsector.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 8

³⁰ Economía Informa, No. 24, febrero de 1999.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari los recursos dirigidos a este subsector observaron un crecimiento real acumulado de 64.5 por ciento y en lo que va del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León un 17.5 por ciento, esto es, pasó de 29 mil 914.9 millones de pesos reales en 1989 a 49 mil 211.3 y a 57 mil 812.7 millones de pesos reales en 1998, lo que le permitió acrecentar su participación dentro del gasto programable en 4.3 y 3.8 puntos porcentuales, respectivamente y en el producto nacional 1.0 y 0.24 puntos, en el mismo orden.

La mayor canalización de recursos hacia el subsector permitió mejorar la prestación de servicios médicos, asistenciales y de seguridad social, así como ampliar la cobertura nacional de los servicios de salud en beneficio de los derechohabientes y de la población abierta, incorporando en especial a los habitantes de las zonas urbanas marginadas y de las zonas rurales de difícil acceso.

La modernización de este subsector impulsó la expansión y fortalecimiento de los tres niveles de atención médica, con el fin de tener una mayor cobertura; sin embargo, a pesar de la cantidad de recursos destinados, todavía a principios de 1995 aproximadamente 10 millones de personas no contaban con un acceso regular a los servicios médicos.

Una de las medidas tomadas al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León fue el reformar al sector salud, para ello se efectuó una descentralización de los servicios de salud, trasladándolos a las entidades federativas 121 100

trabajadores; 7,240 bienes inmuebles; 716,570 bienes muebles y la homologación de 22,461 trabajadores. La primera fase de la descentralización se concluyó con la creación de 32 organismos públicos descentralizados³¹.

Es importante señalar, que a pesar de la serie de reformas al sector salud y de la suma de recursos dirigidos a él todavía hay una gran demanda por satisfacer. Asimismo, la población que ya cuenta con este servicio, debe contar con un servicio de calidad, así como con los medicamentos y materiales necesarios. Lamentablemente, aún cuando para 1999 el presupuesto asignado a este subsector observará un crecimiento del 6 por ciento real³² no alcanzará para cubrir las demandas de la población.

3.3.3.3. Subsectores Solidaridad, Desarrollo Regional y Urbano

El gasto en conjunto de los subsectores Solidaridad, Desarrollo Regional y Urbano, observaron un fuerte dinamismo en el periodo 1989-1994, pues presentaron una variación acumulada de 179.9 por ciento real; es decir, en 1989 se asignaron 5 mil 294.5 millones de pesos reales y para 1994 pasa a 14 mil 821.3 millones de pesos reales; sin embargo, para el periodo 1994-1998 tienen una caída acumulada de 6.5 por ciento, pues su asignación para 1998 fue de 13 mil 854.9 millones de pesos reales. En cuanto a su participación en el gasto

³¹ PND, Informe de Ejecución, 1997.

³² Economía Informa, No. 24, febrero de 1999.

programable también se aprecia la misma tendencia pues pasa de representar 3.0 puntos en 1989 a 6.4 en 1994, para después descender a 6.0 por ciento en 1998.

El gasto destinado al Programa Nacional de Solidaridad surge precisamente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como una medida para combatir la pobreza extrema; esto es, para cumplir con el compromiso de justicia social que tiene el Estado para con la población de escasos recursos.

Al respecto las autoridades dicen: "dentro del conjunto de medidas que comprende la política social del Gobierno Federal, el Programa Nacional de Solidaridad dirige los esfuerzos de los mexicanos hacia la superación de la pobreza de aquellos grupos que cuentan con los medios suficientes para lograrlo. Se cumple así con la responsabilidad social del Estado Mexicano y con las obligaciones que establece nuestra Constitución"³³

Ahora bien, los recursos destinados al Programa Nacional de Solidaridad se dirigen a varias áreas como son: educación, salud, agua potable; infraestructura urbana y alimentación. Asimismo, con la construcción de infraestructura como caminos, puentes y obras hidroagrícolas se apoya el desarrollo regional y urbano.

Las principales acciones del Programa en el periodo 1989-1994 son las siguientes:

Bienestar Social

Infraestructura Educativa: Construcción de 81,350 espacios educativos en toda la república.

Escuela Digna: Mejoramiento y equipamiento de las instalaciones de 119,706 escuelas.

Niños en Solidaridad: Concesión de becas, despensas y atención médica a 1,169,932 niños que asisten a escuelas de nivel básico.

Servicio Social: Otorgamiento de 910,611 estímulos económicos para la prestación del servicio social de pasantes en educación media, superior y técnica.

Salud: Construcción, ampliación, rehabilitación y/o equipamiento de 355 hospitales, 1,241 unidades médicas rurales y 4,373 centros de salud. Con el Programa Hospital Digno se rehabilitaron 234 hospitales.

³³ Criterios Generales de Política Económica, 1994.

Agua Potable y Alcantarillado: Construcción y rehabilitación de 10499 sistemas de agua potable y 4,003 de drenaje.

Electrificación: Introducción de energía eléctrica a 5,230 colonias populares y 14,003 poblados rurales.

Tenencia de la Tierra: Entrega de 2.5 millones de escrituras para regularización del suelo urbano.

Infraestructura Urbana: Pavimentación de más de 41 millones de metros cuadrados de calles, 4.3 millones de metros de guarniciones y 7.3 millones de metros cuadrados de banquetas.

Deporte y Juventud: Construcción de 2,138 canchas y 442 unidades deportivas.

Solidaridad para la Producción

Fondos de Solidaridad para la Producción: Apoyo a un millón de campesinos que laboran en 2.9 millones de hectáreas de 30 entidades del país.

Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad: Creación y desarrollo de 19905 empresas.

Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Establecimiento de 142 fondos que agrupan a 4250 organizaciones. A través de estos fondos se realizan 6,801 proyectos productivos en 23 entidades federativas, destacando el acopio y comercialización de pimienta, vainilla y miel.

Mujeres en Solidaridad: Apoyo a 164,200 mujeres con 6,273 proyectos productivos, sociales y de servicio.

Solidaridad para el Desarrollo Regional

Fondos Municipales de Solidaridad: Apoyo a 2,341 municipios con 113,431 obras de desarrollo social.

Programas de Desarrollo Regional: Ejecución de 16 programas de desarrollo regional en 395 municipios de 12 estados.

Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales: Construcción y modernización de 23,963 km de carreteras y caminos rurales. Reconstrucción de 15,601 km de carreteras y caminos rurales. Conservación de 178,997 km de la red carretera y de caminos.³⁴

Es importante señalar, que aún cuando se continúan las erogaciones del Programa en el periodo 1994-1998, sus actividades y montos se encuentran contenidos en los diferentes subsectores que integran el Sector Desarrollo Social. Esto obedece a la descentralización del gasto, ya que en la actualidad los recursos se transfieren a cada una de las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB); el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Tomando en consideración el análisis estadístico, podemos concluir que este sector es uno de los pocos que ha tenido un crecimiento sostenido durante una

³⁴ PND, Sexto Informe de Gobierno, 1994.

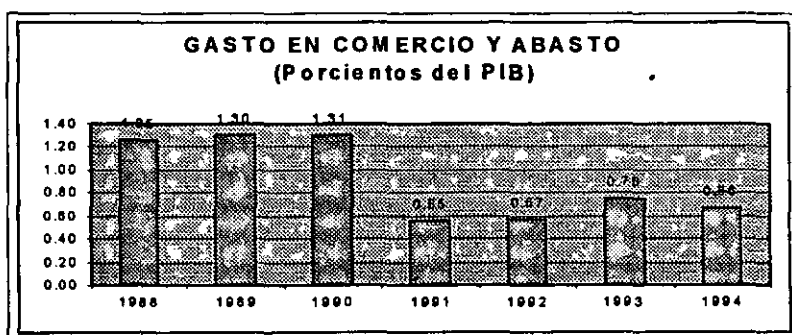
década que ha vivido situaciones de crisis, disminuciones del PIB, de fuerte inflación y de grandes restricciones presupuestales, sobre todo, en los últimos tres años. Mas no por ello, podemos considerar que se está cumpliendo con lo que llaman los neoliberales "justicia social", pues a la fecha aún contamos con enormes inequidades sociales, es más creemos que la aplicación del modelo neoliberal las ha exacerbado y que en realidad no existe una política social real, sino más bien se han implementado una serie de paliativos que no resuelven los problemas seculares de nuestro país.

3.3.4. Sectores Comercio, Turismo e Industrial y Minería.

El gasto ejercido de manera conjunta entre los sectores Comercio, Turismo e Industrial y Minería acumuló una reducción real de 75.0 por ciento entre el nivel ejercido en 1988 y 1994. Con excepción del gasto en turismo que creció 43.5 por ciento real en el período a partir de un nivel muy reducido, los restantes registraron variaciones acumuladas negativas en el sexenio de Carlos Salinas Gortari. En el marco de la reforma del Estado, el gasto público en estos sectores se orientó fundamentalmente a ampliar la infraestructura productiva y a impulsar la inversión de los particulares. Para ello se actualizó el marco legal y normativo de cada sector, a fin de favorecer e impulsar al sector privado como el nuevo motor del crecimiento económico a nivel global y sectorial.

3.3.4.1. Sector Comercio.

El gasto en el sector comercio se contrajo en 33.7 por ciento en términos reales entre el nivel ejercido en 1988 y 1994 (véase gráfica 8). La modernización integral en este sector estuvo basada en la renovación del marco legal y regulatorio de las actividades comerciales e industriales entre las que destacan la expedición de las nuevas leyes federales de Competencia Económica, Protección al Consumidor, y Metrología y Normalización, las cuales han favorecido una más libre concurrencia a los mercados y han fomentado la participación de los particulares en actividades comerciales y en mejores condiciones.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 9

Entre los cambios realizados en este sector destaca la transformación de las entidades públicas coordinadas por éste y la redefinición de sus objetivos y ámbitos de acción. También destaca la modernización estructural del sistema Conasupo, que implicó la concentración operativa del organismo, únicamente en

la adquisición y comercialización de frijol y maíz; el programa de Liconsa; la desincorporación de Iconsa, Miconsa e Impecsa; y la reordenación de Diconsa, en cuanto a la comercialización de productos básicos en las zonas rurales y urbanas marginadas. Los subsidios se destinaron a apoyar el consumo directo de leche, tortilla y otros productos básicos para la población de menores ingresos.

Debido a los cambios estructurales y de metodología efectuados a la Ley Orgánica de la Administración Pública en diciembre de 1994, las funciones de abasto social se reasignaron al sector desarrollo social, por lo cual, las entidades paraestatales que operaban en este ámbito, fueron resectorizadas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, se pueden analizar los datos estadísticos de Conasupo que era la entidad a la que se le asignaban la mayor parte de los recursos del Sector Comercio. (Véase en Anexo Estadístico Cuadro No. 8).

En 1988 Conasupo ejerció un gasto programable de 11 mil 949.1 millones de pesos reales; en 1994 dicho gasto se ubicó en 8 mil 883.1; y en 1998 tan solo 3 mil 64.1 millones de pesos reales y para 1999 se aprobaron únicamente un mil 853 millones de pesos. Esto en términos de variación real significa descensos de 25.7 en el periodo 1988-1994, 65.5 para 1994-1998 y de 80.2 por ciento en 1999.

Según el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo entregó a la Cámara de Diputados, el 13 de noviembre de 1998, estableció que el proceso de extinción de la paraestatal pondrá en marcha una estrategia gradual de transición que mantenga la capacidad de la empresa de realizar operaciones de compra-venta a

lo largo de 1999, con el propósito de garantizar el abasto para la producción de tortillas en zonas urbanas. Sin embargo, aclaró que estas operaciones se harán sin subsidio fiscal alguno³⁵.

El 15 de diciembre de 1998, se liberó el precio de la tortilla, y en consecuencia la función de Conasupo quedó muy adelgazada; aunque dicho adelgazamiento se dio desde el pasado septiembre cuando prácticamente dejó de movilizar recursos para el subsidio generalizado a la tortilla, esto es, cuando de facto quedó liberalizado dicho alimento.

Ante el retiro de las compras de maíz y frijol por parte de Conasupo, se fortaleció la participación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Esta nueva entidad atenderá los espacios que deje Conasupo, aunque hay que aclarar que dicha participación no será a través de la adquisición de cosechas, sino vía transferencias públicas a los consumidores que apoyan la movilización de granos.

De lo anterior, se desprende una vez más que la política que se está aplicando es la política neoliberal. Puesto que después de que esta entidad había jugado un papel importante en la regulación de la producción agropecuaria, de precios, de subsidios, de comercialización, etc., dicha empresa quedará finalmente desmantelada. Y entonces las preguntas que surgen son: ¿quién asumirá la función de comprar el maíz y el frijol a los productores?, ¿qué organismo tendrá la

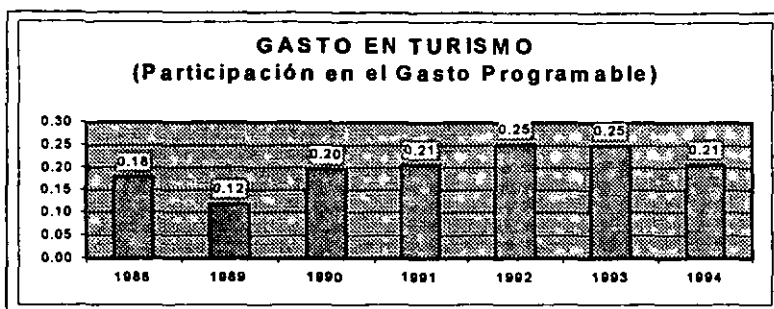
³⁵ El Financiero, Noviembre 16, 1998.

función de conservar la reserva técnica? Estas interrogantes se derivan del hecho de que el Estado ya no cuenta con almacenes, ANDSA desapareció y por lo tanto el Estado cuenta sólo con la buena voluntad de la iniciativa privada, a quien además se le paga por almacenar los granos.

3.3.4.2. Sector Turismo.

En el sector turismo también se efectuó una profunda transformación de su marco jurídico y normativo a través de la nueva Ley Federal de Turismo, a fin de fomentar la inversión extranjera y nacional y se fortaleció la descentralización. Se redefinió la participación del Estado en el sector limitando sus actividades a la planeación y promoción mediante la prestación de apoyos técnicos y financieros. Esto implicó la desincorporación de empresas inmobiliarias y operadoras de servicios turísticos, así como la enajenación de los activos en inversiones en diversos destinos turísticos.

Ahora bien, el gasto del sector turismo entre el ejercicio fiscal de 1988 y 1994 acumuló un crecimiento real de 43.5 por ciento, aunque cabe señalar que éste proviene de una base de comparación muy reducida, pues la participación del sector en el total del gasto programable sectorial es de 0.21 por ciento como se puede ver en la gráfica siguiente.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 10

El incremento del gasto en el sector se explica por la canalización de apoyos financieros otorgados por el Fonatur a la operación y mantenimiento de los centros turísticos de Cancún, Ixtapa, Bahías de Huatulco, Los Cabos y Loreto, así como la intensificación de campañas promocionales de publicidad en el país y en el extranjero.

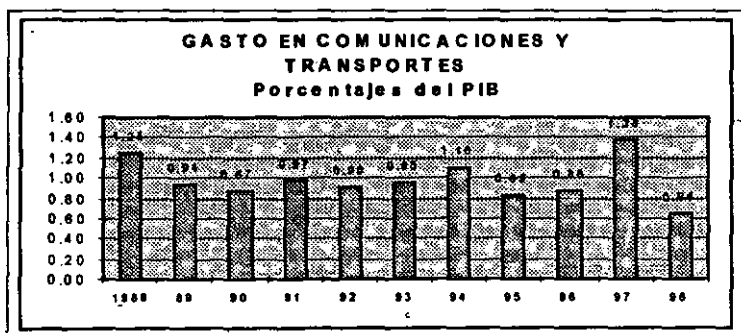
3.3.4.3. Sector Industrial.

Las erogaciones efectuadas por el sector industrial disminuyeron 99.2 por ciento en términos reales entre 1988-1994. Este menor gasto está relacionado fundamentalmente con el retiro de la participación estatal en la rama de fertilizantes y de las industrias azucareras y de bienes de capital. En el ámbito minero, el Estado abandonó totalmente la producción directa y centró sus actividades en la promoción y desregulación. En el marco del esquema de

desregulación se eliminaron los obstáculos que inhibían la participación de los particulares en las actividades mineras.

3.3.5. Sector Comunicaciones Transportes.

El gasto destinado al sector Comunicaciones y Transportes observó un crecimiento acumulado de 10.9 por ciento entre 1988-1994 y una disminución de 35.8 por ciento entre 1994-1998. En cuanto al tamaño de la economía en 1988 participó con 1.24 puntos porcentuales del producto, para 1994 con 1.10 por ciento y para 1998 con tan sólo 0.64 por ciento del PIB. (Véase gráfica 11). Para el primer periodo, la atención del Estado se dirigió prioritariamente al mantenimiento y conservación de la red federal de carreteras alimentadoras y de cuota. La adecuación del marco normativo de las comunicaciones y transportes que eliminó las restricciones legales y administrativas que obstaculizaban la competencia y concurrencia de los sectores social y privado en el financiamiento de proyectos de ampliación, modernización y conservación de la infraestructura existente.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 11

Con ello se mejoró y amplió la red nacional de carreteras, puentes y caminos de cuota y se fortaleció la infraestructura portuaria, ferroviaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones. Para el segundo periodo, se detectó que aún habían importantes rezagos en la conservación y ampliación de carreteras federales y los caminos rurales; en el enlace del sistema carretero con los puertos marítimos y las fronteras; y la conexión entre los distintos modos de transportes. También se observó que las empresas de autotransporte y las líneas aéreas presentaban serios problemas financieros que ponían en riesgo su viabilidad operativa.

Ante esta situación, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León fue necesario replantear la política de desarrollo del sector comunicaciones y transportes. De tal forma, que permitiera continuar con el proceso de transformación estructural, con el fin de permitir la participación de los particulares y la competencia en la mayor parte de la infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes.

Si bien es cierto que en el sector se realizaron importantes obras y ampliación de caminos rurales y carreteras, también es cierto que en cuanto a estas últimas, la concesión de autopistas presentó desde el inicio de su operación, problemas derivados de sus altas tarifas, del incremento de sus costos de construcción respecto de los previstos originalmente y de los bajos aforos registrados en relación a los estimados inicialmente. Esta situación provocó rezagos importantes en el mantenimiento y conservación de esta infraestructura, lo cual hizo necesario aplicar varias medidas para resolver estos problemas.

Por lo anterior, en 1995 se implementa el Programa de Reestructuración Financiera de las Autopistas Concesionadas, que consistió en la conversión de los adeudos a unidades de inversión (UDIS), la reducción tarifaria y el compromiso de asumir la deuda no sostenible de los proyectos por parte del Gobierno Federal. Como resultado, de mayo de 1995 a diciembre de 1996 se reestructuraron 19 proyectos, lo cual significó una coinversión equivalente a 14.4 mil millones de dólares.

En 1997 se inició el Programa de Consolidación de Autopistas de Cuota. Como parte de este programa, el Gobierno Federal retomó anticipadamente 23 de las 52 concesiones de autopistas otorgadas hasta 1994, esto para lograr su mejor aprovechamiento y garantizar su óptimo mantenimiento. El costo fiscal del rescate de autopistas se observará en el largo plazo y se estima en 19 mil millones de pesos, monto que se abatirá conforme se incrementen los aforos con la reducción de las tarifas, así como con la reactivación económica.

El sistema ferroviario también fue sujeto de transformaciones a su marco jurídico, esto con el objeto de que la inversión privada pudiera participar, así en marzo de 1996, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación dictaminó favorablemente el esquema de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano consistente en la creación transitoria de empresas de participación estatal mayoritaria por cada una de las tres vías troncales. Noreste, Pacífico Norte y Sureste, una adicional

para la terminal del Valle de México y una más para la vía corta Chihuahua al Pacífico³⁶.

Es importante señalar que el gasto ejercido por Ferronales en el periodo 1988-1994 presentó una variación negativa acumulada de 18.1 por ciento, mientras que para el periodo 1994-1997 observa un crecimiento acumulado de 154.4 por ciento, ambos en términos reales.

En lo que se refiere al transporte aéreo, se implementó una nueva ley de Aviación Civil que fomentara una competencia efectiva entre los operadores de este servicio y con la adopción de esquemas de reestructuración operativa y financiera se logró revertir la situación negativa que enfrentaban las aerolíneas nacionales.

Con la nueva Ley de Aeropuertos, se consolidaron las bases para promover el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria con la participación privada, y se definieron los principios básicos de carácter técnico, económico y jurídico para iniciar los procesos de concesión de los primeros aeropuertos en 1998, para lo cual se conformaron los primeros cuatro grupos regionales: Sureste (otorgado en 1998), Pacífico (inicia proceso de licitación en 1999), Centro Norte y Ciudad de México, que se integran con 35 de las 58 terminales de la red que opera Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

³⁶ PND, Informe de Ejecución, 1997.

Así, ASA continuó cumpliendo con el objetivo de administrar, operar, construir y mantener la infraestructura aeroportuaria. El gasto destinado a esta entidad entre el periodo de 1988-1994 tiene un incremento acumulado de 30.7 por ciento real y para el periodo 1994-1997 presenta una disminución acumulada de 12.8 por ciento real.

Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano ha continuado con la modernización de los sistemas digitales de comunicaciones para los centros de control del tráfico aéreo, así como de los sistemas de radar. Las erogaciones de este organismo en el periodo 1988-1997 aumentaron en 80.6 por ciento real.

Las telecomunicaciones no quedaron al margen de la reestructuración, muestra de ello es la venta de una de las principales empresas paraestatales Teléfonos de México, cuya venta se efectuó en 1991. Además, en 1996 se creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con facultades para regular y supervisar los servicios que le competen. Dentro de este renglón se encuentra la telefonía básica, para lo cual expidieron reglas para los servicios de larga distancia, tanto nacional como internacional; con las reglas del servicio local, se consolidó el marco normativo y se promovió la apertura a la competencia de este servicio. Así, en enero de 1997 se inicia en las 60 principales ciudades la competencia de la larga distancia. Con este proceso cerca del 30 por ciento del mercado se encuentra distribuido entre 6 de los 12 concesionarios autorizados para ofrecer este servicio distintos de los de Telmex y su filial Teléfonos del Noreste.

En las comunicaciones vía satélite también se expidió un nuevo marco regulatorio, a través de los Lineamientos para la Reestructuración del Sistema Satelital Mexicano y las Bases Generales para su Apertura a la Inversión Privada. Así, en agosto de 1997 se publicó la convocatoria para la adquisición de hasta el 75 por ciento de las acciones de la empresa paraestatal Satélites Mexicanos, S.A. de C. V., la cual se compone de los tres satélites en órbita (Morelos II, Solidaridad 1 y 2), y dos centros de control. A fines de este mismo año se otorgó esta licitación al grupo formado por Telefonía Autrey y Loral Space and Communications.

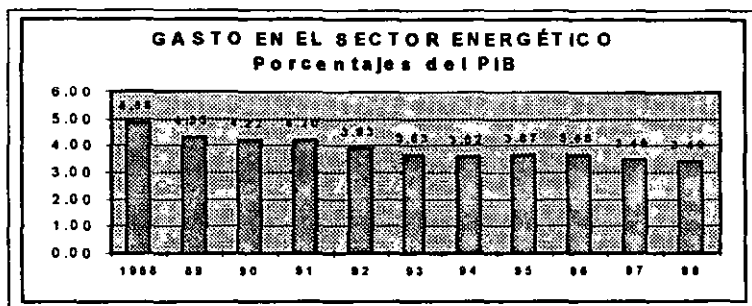
Con la desincorporación de esta empresa paraestatal se consolida el esquema de participación privada.

Por todo lo señalado anteriormente, se puede apreciar que este es el sector que más ha participado en el proceso de desincorporación de empresas paraestatales.

3.3.6. Sector Energético

Este sector por su impacto en las actividades productivas y por la generación de divisas e ingresos públicos ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo económico del país. Pero a pesar de ello, la cantidad de recursos destinados a este sector se vio disminuida en el periodo 1988-1994, pues pasó de 50 mil 692.5 millones de pesos reales a 47 mil 491,4 y para el periodo siguiente observa un incremento al pasar de 45 mil 116.7 en 1995 a 49 mil 304.7 millones de pesos reales en 1998; esto en términos de variación acumulada real para todo

el periodo, representó una disminución de 2.7 por ciento; y en términos del producto observa el mismo comportamiento pues pasa de 4.86 puntos a 3.40 porcientos del PIB (véase gráfica 12).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Gráfica 12

Ahora bien, este sector se encuentra conformado por dos subsectores, el petrolero y el eléctrico, los cuales analizaremos enseguida.

3.3.6.1. Industria Petrolera

La industria petrolera ha sido un pilar fundamental en el crecimiento del producto interno bruto al mantener su contribución en alrededor de 7.7 puntos porcentuales. Asimismo, la participación promedio de los ingresos petroleros en los ingresos presupuestarios del sector público es de 32.4 por ciento para el periodo de estudio, las cifras anteriores nos dan una idea clara de cuán importante es el petróleo en nuestra economía.

No obstante lo anterior, esta empresa pública también fue sometida a la modernización integral, es decir, experimenta una profunda reestructuración en la cual se efectúa la descentralización de Petróleos Mexicanos en cuatro organismos subsidiarios: Pemex-Exploración y Producción, encargado de la exploración y explotación del petróleo y gas natural; Pemex-Refinación, realiza la elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo susceptibles de utilizarse como materias básicas; Pemex-Gas y Petroquímica Básica, efectúa el procesamiento del gas natural, los líquidos del mismo y materias primas básicas; Pemex-Petroquímica, se encarga de los procesos industriales de la petroquímica secundaria.

Con el fin de permitir la participación de capital privado en esta empresa paraestatal, se modifica el Artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en donde se permite que los productos derivados de la refinación sean elaborados indistintamente por la Nación o por particulares.

Así, el proceso de desincorporación de las plantas procesadoras de productos de la petroquímica secundaria propiedad de Pemex, queda circunscrito al programa de desincorporación de activos no estratégicos que se encuentran fuera del ámbito exclusivo reservado constitucionalmente al Estado; este proceso se realizará en tres etapas: la primera, con las modificaciones a la citada Ley y con la expedición de decretos de desincorporación; la segunda, la constitución de empresas filiales, y la tercera, la colocación de 49 por ciento del capital social de las mismas.

Al cierre de 1997 se concluyó la primera etapa y con respecto a la segunda se habían creado siete filiales; en cuanto a la tercera etapa, también en este año se iniciaron los trabajos para definir el esquema y las modalidades para colocar el 49 por ciento del capital social de cada empresa.

En materia de política de precios de los petrolíferos, en el periodo de Carlos Salinas, se efectuó el ajuste de los precios de éstos bajo dos mecanismos: el primero, con precios administrados con el deslizamiento mensual; el segundo, se basó en precios vinculados a cotizaciones del mercado internacional. En la franja fronteriza del norte del país, los precios de los combustibles automotores se ajustaron al nivel que prevalece en el lado estadounidense de la frontera. Lo que se pretendió buscar con esta política fue evitar el rezago y las distorsiones; así como el mejorar las finanzas tanto de Pemex como del sector público.

En el siguiente sexenio, para hacer frente a la crisis económica de 1995, la evolución de los precios de los productos petrolíferos fue paralela al comportamiento de la inflación; por lo tanto, en este año se establece para gasolinas y diesel un incremento mensual de 0.797 por ciento, pero para marzo de ese mismo año se autoriza un incremento de 35 por ciento en todo el país, con un deslizamiento mensual de 0.8 por ciento a partir de abril; para diciembre de 1995 se aprueba otro incremento del 7 por ciento y de un 6 por ciento para abril de 1996, y un desliz de 1.2 por ciento mensual; para diciembre de 1996 se autoriza otro ajuste con un incremento del 8 por ciento y un deslizamiento de 1.03 para gasolinas y 1.02 para diesel durante 1997. En diciembre de ese mismo año, se

aprobó un nuevo incremento de 4 por ciento y se determinó un deslíz mensual para 1998 de 0.7 por ciento.

La reseña anterior, nos muestra cuál ha sido el comportamiento de los precios de los petrolíferos. Esto es, tomando como referencia el precio al público de la gasolina y el diesel, que son los más representativos, encontramos que en sexenio salinista los precios de ambos productos presentan un descenso real acumulado de 13.3 y de 14.3 por ciento, respectivamente. Creemos que esto obedeció a la estrategia seguida por Carlos Salinas, de tratar de disminuir la inflación interna a un dígito (a través de los pactos con los diferentes sectores sociales), ya que ésta era una condición necesaria para entablar relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá (TLC); y dado que las gasolinas son altamente inflacionarias, prefirió mantener su precio a la baja, aún cuando había señalado que iba a evitar el rezago en los precios de los mismos. Sin embargo, para el sexenio zedillista, ya no se mantiene la misma tendencia, pues en el periodo 1994-1998 ambos productos presentaron un incremento acumulado de 30.9 y 33.3 por ciento.

3.3.6.2. Industria Eléctrica

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari esta industria enfrentaba serias limitaciones para ampliar el servicio a la población, derivado de la escasez de recursos financieros para aumentar la capacidad de generación, distribución y transmisión de electricidad. Es por ello, que este subsector se moderniza, al menos esto es lo que versa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y se

ejecuta a través del Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994. Con el propósito de consolidar esta estrategia en diciembre de 1992 y mayo de 1993 se publicaron decretos que reformaron la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con lo cual se posibilitó la participación de particulares, en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción para autoconsumo, etc.

Para la siguiente administración, la de Ernesto Zedillo se continúa con las mismas limitaciones del sexenio anterior, derivado en parte del crecimiento de la demanda de energía que es aproximadamente del 6 por ciento anual y por la disminución de recursos dirigidos a este subsector.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno pretende suplir la carencia de recursos abriendo este subsector a la iniciativa privada, es por ello que todas las acciones del gobierno federal apuntan a que se está preparando para un nuevo y vasto proceso de otorgamiento de concesiones o privatizaciones de esta industria.

Un hecho que resalta lo anterior, es el ajuste que se hizo al presupuesto de la CFE en 1998 que fue de 2 mil 385 millones de pesos, lo cual obligó a la CFE a reorientar sus proyectos de inversión y su estrategia a través de los Proyectos del Impacto Diferido del Registro del Gasto (Pidiregas), en los cuales el sector privado nacional y extranjero pueden participar en la construcción y explotación temporal de la infraestructura, misma que se va amortizando con los ingresos de operación de dichas plantas. Por ejemplo, de un programa de inversión en el sector eléctrico

de 26 mil 325 millones de pesos para 1998, los recursos de origen presupuestal directo representaron el 42.6 por ciento, en tanto que otro 47.9, correspondió al Pidiregas y el 9.5 por ciento restante se refiere al programa de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CFL)³⁷.

No obstante lo anterior, la CFE ha mostrado cierto dinamismo pues en el periodo 1989-1994 el crecimiento real acumulado de su gasto fue de 21.9 por ciento y de 1994 a 1997 observó un 3.9 por ciento.

3.3.7. Funciones de Gestión Gubernamental

En este apartado se agrupan los sectores de Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuración de Justicia; Gestión Gubernamental y Servicios; y los Poderes Legislativo, Judicial y Órganos Electorales. Ahora bien, estos sectores en conjunto observaron un fuerte dinamismo, en la administración salinista pues pasaron de 14 mil 176.4 en 1988 a 25 mil 200.6 millones de pesos reales en 1994, esto en términos de variación real acumulada representó un incremento de 77.8 por ciento; sin embargo, para el siguiente periodo 1994-1998, no tiene el mismo comportamiento, ya que observan un descenso real acumulado de 11.1 por ciento.

Ahora bien, estos sectores carecen de importancia desde el punto de vista productivo, ya que la mayoría de los servicios que ofrecen son de tipo administrativo, es decir, son los necesarios para el funcionamiento del Estado,

³⁷ El Financiero, 24-septiembre-1998.

aunque desde la perspectiva económica del gasto público sí tienen un impacto, puesto que a través de la compra de bienes muebles e inmuebles y el gasto en servicios personales generan una demanda.

CAPÍTULO IV.
CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO
DEL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

4. Fuentes de Financiamiento

Para llevar a cabo el cumplimiento de sus diversas tareas y obligaciones, el Gobierno cuenta con diversas fuentes de ingreso. Los tratadistas de la Economía Pública, específicamente los estudiosos de la Teoría Tributaria hacen variadas clasificaciones del Ingreso Público que se prevén en la normatividad fiscal de nuestro país: básicamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos y la Ley General de Deuda Pública, en virtud de que ésta última norma los recursos provenientes de créditos, empréstitos o préstamos, que forman parte del financiamiento del Presupuesto de Egresos Federal.

Por lo anterior, es necesario hacer un breve análisis tanto de la Política de Ingresos, como del Financiamiento de los Déficit Públicos, a través de Deuda Pública. En el Código Fiscal de la Federación se menciona el término "contribuciones" como sinónimo de ingresos y señala que se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; se agregan a esa lista los aprovechamientos y los productos.

4.1. POLÍTICA DE INGRESOS

La Política de Ingresos tiene gran importancia, ya que un sistema que no recauda lo suficiente no cumple con el objetivo primordial de dar un financiamiento sano al Gasto Público. Es decir, un sistema fiscal que genera insuficientes ingresos debilita la capacidad del Estado para atender las funciones inherentes al mismo.

Así pues, debido a la trascendencia económica, política y social, abordaremos el tema de los impuestos, cuya función más importante, por un lado, es la de cubrir los gastos del Estado, pero por otro, también representan un elemento de redistribución del ingreso, puesto que pueden ser regresivos o progresivos.

A continuación analizaremos el comportamiento de la Política de Ingresos, desde la perspectiva de sus dos grandes agregados, los ingresos no petroleros y los ingresos petroleros.

4.1.1. INGRESOS NO PETROLEROS

Tradicionalmente, México ha figurado entre los países más rezagados en la carga fiscal y en las políticas tributarias. El impuesto sobre la renta -principal fuente de ingresos tributarios- en la mayor parte de las naciones, apenas fue introducido en México por el Presidente Alvaro Obregón en 1921, mientras que en Estados Unidos se estableció desde 1643.

Después de la Gran Depresión, la carga tributaria en México, sólo representaba 5.59 puntos del PIB durante el sexenio 1935-1940, de la cual solo 0.63 puntos del PIB se obtenían del impuesto sobre la renta.

Desde entonces y hasta los años sesenta se observó una muy lenta mejoría en la posición fiscal del Estado, de manera que los ingresos tributarios apenas pasaron a representar 7.17 puntos del producto en el sexenio 1965-1970 y los ingresos del ISR 3.26 puntos. No obstante, el mayor esfuerzo realizado en los años setenta por conducir la posición fiscal de México a una situación menos distante de los parámetros internacionales vigentes, la carga tributaria tan sólo alcanzó 10.6 por ciento del PIB en el sexenio 1977-1982 y la recaudación por ISR participó con 5.26 por ciento del PIB.

Durante el sexenio 1983-1988, la tendencia a mejorar la posición del Estado se interrumpió, observándose un estancamiento en la carga tributaria, que promedió 10.66 puntos del producto. Además, se registró un cambio en la estructura de los Ingresos Tributarios, de tal forma que hubo un descenso de la captación del ISR, al pasar de 5.26 por ciento del PIB en el sexenio 1977-1982 a 4.18 en el sexenio 1983-1988, el cual fue compensado con un incremento de los impuestos al consumo (IVA) y por los impuestos a la producción y servicios (IEPS), puesto que el IVA pasó de 2.37 a 3.05 puntos del producto para el periodo de referencia y los IEPS pasaron de 1.29 a 2.44 por ciento del PIB para el mismo periodo. La consecuencia de este cambio fue profundizar la inequidad del sistema impositivo, al incrementarse los impuestos indirectos, por naturaleza regresivos, puesto que

gravan a la población no en función de su ingreso, sino de su consumo, y reducirse los impuestos directos que gravan progresivamente al ingreso.

En el periodo 1989-1994 Pedro Aspe fue el encargado de introducir una reforma fiscal, pero ésta profundizó aún más la regresividad del sistema impositivo y, por tanto, la inequidad en la distribución del ingreso familiar disponible.

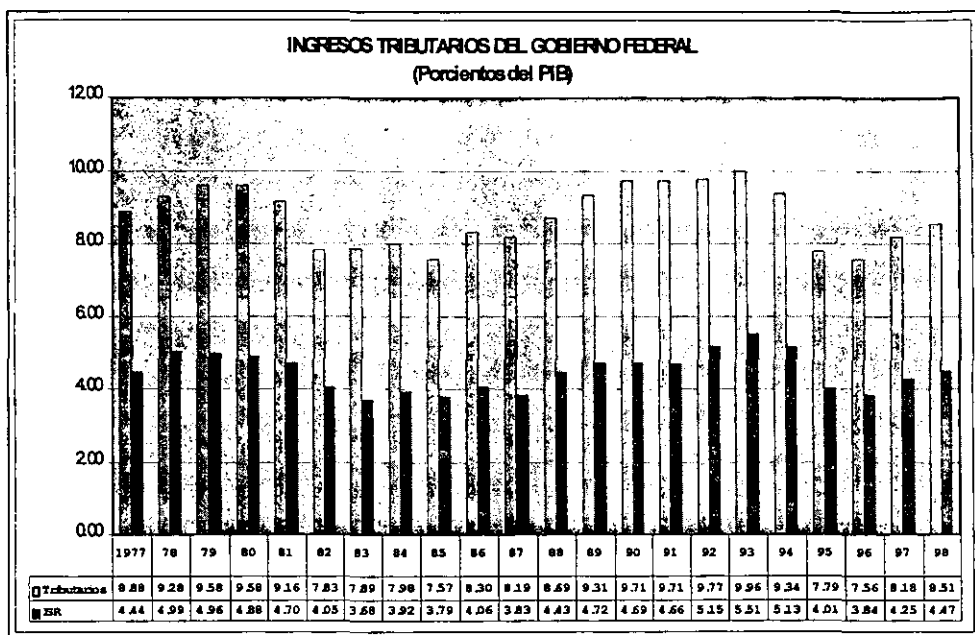
La estrategia básica consistió en ampliar la base de contribuyentes activos, pero reduciendo al mismo tiempo las tasas máximas del ISR (de 50 por ciento en 1988 a 35 por ciento en 1990 para personas físicas), de modo que se redujo la progresividad de la carga tributaria.

La base de contribuyentes activos se multiplicó espectacularmente, al saltar de 1 millón 759 mil 400 contribuyentes en 1988 a 5 millones 647 mil 200 contribuyentes en 1994. Sin embargo, la reducción de las tasas máximas del ISR anuló el efecto recaudatorio de esta más amplia base de tributantes, de manera que la recaudación del ISR (incluyendo el Impuesto sobre Activos, implantado como candado para reducir la elusión del ISR), apenas representó 4.97 puntos del PIB en el sexenio 1989-1994, ligeramente superior al 4.67 por ciento del PIB en el sexenio 1977-1982.

Además, cabe mencionar que este mismo rubro en el periodo 1995-1998, tan sólo ha alcanzado 4.14 puntos y no se espera que para lo que resta de este sexenio se observe un repunte que permita superar por lo menos al sexenio anterior. Otro

factor que hay que destacar fue la manera indiscriminada en que se redujeron los impuestos al consumo, al desgravar más proporcionalmente los consumos suntuarios anteriormente sujetos a una mayor tasa del IVA.

El resultado fue cercano al estancamiento fiscal del Estado, pues los ingresos tributarios del Gobierno Federal apenas representaron el 9.63 por ciento del PIB durante el sexenio 1989-1994 ligeramente superior al 9.05 por ciento del PIB obtenido en el sexenio 1977-1982, aún con la reforma a los impuestos indirectos introducida en 1980; y si se compara con el sexenio Zedillista se puede observar que este rubro ha disminuido en más de 1.6 puntos porcentuales del PIB, es decir, el promedio de los ingresos tributarios 1995-1998 se ubicó en 8.01 por ciento del PIB. (Véase gráfica 13).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política de Ingresos, SHCP.

Gráfica 13

Otro punto de comparación que nos permite evaluar cómo está distribuida la carga fiscal es a través de los Ingresos Tributarios y los no Tributarios del Gobierno Federal. Esto es, se puede comprobar que mientras en 1994 los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal llegaron a representar 5.54 veces lo que se recaudaba por concepto de ingresos no tributarios, para 1998 esta proporción aumentó ligeramente, alcanzando 6.26 veces, es decir, 13.0 puntos porcentuales.

De las cifras anteriores se desprende que la política tributaria debe tender, por una parte, hacia el fortalecimiento fiscal del Estado, a fin de estar en posibilidad de llevar a cabo sus tareas de desarrollo en los diferentes ámbitos de la vida nacional, y por otra, a lograr una menor inequidad en las cargas fiscales.

4.1.2.INGRESOS PETROLEROS

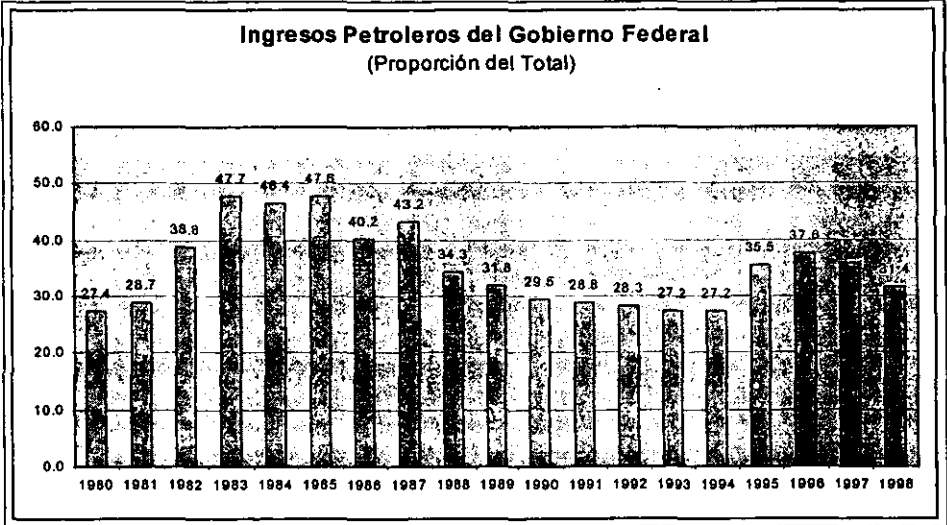
Otro problema de los ingresos públicos es la elevada dependencia de la renta petrolera. Es decir, Pemex se convirtió en un gran productor y exportador de petróleo crudo desde el sexenio del presidente López Portillo; esto es, las ventas al exterior que eran de 200 mil barriles diarios en 1977, alcanzaron un millón y medio de barriles diarios en 1982. Este alto volumen de exportación se mantuvo durante los siguientes sexenios, con bajas ocasionales en 1986 y años posteriores, consecuencia del exceso de oferta y del descenso de los precios en el mercado internacional³⁸

Durante el sexenio lopezportillista, la exportación de petróleo y derivados ascendió a 48 mil millones de dólares y a 169 mil millones en el sexenio de Miguel de la Madrid. La inversión en la industria petrolera llegó a representar 3.7 puntos del PIB en 1981, descendiendo paulatinamente durante los sexenios posteriores hasta llegar a ser inferior al uno por ciento del producto de 1989 en adelante. Los impuestos sobre el petróleo eran muy modestos en los años anteriores a 1982; suben lentamente en el siguiente sexenio y crecen vertiginosamente durante el salinato.

En los últimos 30 años, Petróleos Mexicanos ha sido un importante factor del desarrollo nacional, parte fundamental de las finanzas públicas, es con mucho el principal contribuyente del país, al aportar poco más del 63 por ciento del valor

³⁸ Indicadores Petroleros, varios años.

total de sus ventas al desarrollo nacional, lo que equivale a 33 por ciento de los ingresos totales, que tan sólo para 1997 significó 181 mil 480 millones de pesos, que en términos del producto representó 5.71 puntos, mientras que los ingresos propios de la entidad sumaron 85 mil 30.8 millones de pesos, 2.67 puntos del PIB. En conjunto la contribución de la renta petrolera en 1997 representó 8.38 puntos y para 1998 esta participación descendió a 6.67 puntos. Para tener una visión más clara de la importancia de los ingresos petroleros, obsérvese la gráfica 14, en la cual se presentan las oscilaciones de dichos ingresos.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Política de Ingresos, SHCP.

Gráfica 14

Por lo tanto, cuando se reducen estos ingresos, como fue el caso de 1998, por razones de precio, al gobierno no le queda otro remedio en los términos de la política económica, que contrarrestar los faltantes con los ajustes al gasto público. De tal manera, que por los 36 mil 250 millones de pesos que se han dejado de percibir por la vía fiscal, las autoridades financieras (Hacienda) tuvieron que

instrumentar tres recortes casi sucesivos al Presupuesto de Egresos, con el fin de no provocar un mayor déficit público; cabe señalar, que para el gobierno federal la caída de la renta petrolera, llegó en el peor de los momentos, puesto que no sólo coincide con el debilitamiento en la recaudación de otros impuestos, sino que además se presentó en un entorno totalmente desfavorable a nivel internacional.

Es evidente que el papel de Pemex no sólo sigue siendo determinante en el Presupuesto de Egresos, sino que ha derivado en una mayor dependencia; baste decir que un tercio de cada obra pública —como presas, carreteras escuelas, etc.— tres de cada 10 empleos oficiales, o 30 centavos de cada peso que se gasta en desarrollo social, así como una parte muy importante del Ingreso que percibe cada estado y municipio de la república, se origina en el excedente económico que se genera a partir de la extracción del petróleo mexicano.

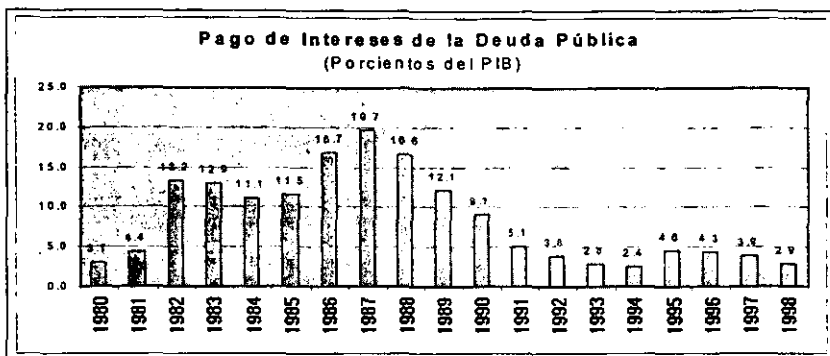
Es importante destacar, que para 1999 en el primer trimestre, el precio del petróleo mexicano mejoró, ya que en este periodo su promedio fue de 9.27 dólares por barril, cerrando el mes de abril a un precio de 14.4 dólares, mientras que en diciembre de 1998 se había cerrado a 7.7 dólares por barril.

4.2. EVOLUCIÓN DE LOS DÉFICIT PÚBLICOS

En México los déficit públicos como se verá más adelante han sido crónicos, pero durante el periodo del “modelo estabilizador” fueron muy modestos y se cubrían con financiamiento “forzoso” no inflacionario, pues se obtenía del “encaje legal” al

año de 1986, haciéndose la brecha aún mayor, puesto que el nivel de gasto se incrementa y los niveles de ingreso continúan con la misma tendencia. El mayor gasto en este año se explica por el alto pago de intereses de la deuda pública que representó 16.7 puntos del PIB.

Cabe señalar que después de 1987, los déficit públicos como proporción del PIB empiezan a reducirse notoriamente, pues en los años siguientes se ubican en 11.7 en 1988, 5.2 en 1989, 0.9 en 1990, presentando superávit de 1.8 en 1991, 3.1 en 1992, 0.7 en 1993, 0.2 en 1994, balance equilibrado en 1995 y 1996, un ligero déficit 0.7 en 1997 y aumenta a 1.26 para 1998. Sin embargo, la disminución de los déficit no obedeció a un mayor nivel de ingresos, sino a diversos factores como: la renegociación de la deuda pública, mayores empréstitos y el descenso del gasto público y; para 1991-1994 a la aplicación de los ingresos no recurrentes por la venta de empresas paraestatales, por mencionar sólo algunos. Aunque debemos hacer notar, que con dichas reducciones, también los intereses de la deuda pública disminuyeron. (Véase gráfica 16)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno 1994, Cuarto Informe de Gobierno 1998 y para 1998 Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

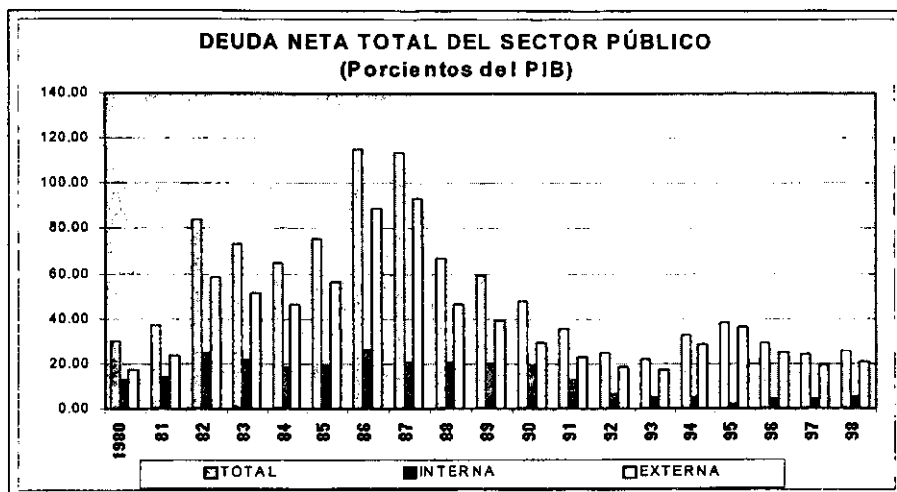
Gráfica 16

4.3. DEUDA PÚBLICA

Pareciera que el reseñar la evolución de los déficit públicos queda fuera del análisis, motivo de este capítulo, puesto que no forma parte de las fuentes de financiamiento. Sin embargo, el objetivo es el de destacar la crónica insuficiencia que ha tenido nuestro país para recabar por otras vías de ingreso, los recursos necesarios para cubrir el gasto público, lo cual nos ha conducido inevitablemente a recurrir al endeudamiento, como una de las vías de financiamiento.

Existen diversas opiniones acerca de las alternativas para obtener el financiamiento que el gobierno requiere; lo que finalmente constituye una realidad, es que la Deuda Pública ha significado y seguirá significando una carga muy onerosa tanto para nuestra actual sociedad como para las generaciones futuras,

ya que los intereses y el capital de dicha deuda, habrán de ser cubiertos básicamente con los ingresos provenientes de los impuestos.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Indicadores del Banco de México.

Gráfica 17

La gráfica 17 nos resulta muy elocuente para observar la evolución de la deuda pública. Esto es, la deuda pública en 1980 ascendía a un mil 400 millones de pesos, que en términos del PIB significó 29.67 puntos; Sin embargo, justo antes del cambio presidencial, es decir, el 20 de agosto de 1982 México declara en Nueva York ante los 120 acreedores más importantes del país que no podrá darle servicio regular a su deuda y que requiere de una moratoria de tres meses para los pagos del principal⁴⁰, dándose lugar a la crisis de la deuda; así en este año la deuda pública da un salto pues sufre un incremento de 210.7 por ciento real con respecto a 1980.

⁴⁰ Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México, SHCP.

Los siguientes tres años (1983-1985), se observa un descenso, lo cual obedece a una renegociación que se efectúa entre 1982-1983. Aunque esta disminución dura muy poco, pues a partir de 1985, la deuda pública vuelve a repuntar, alcanzando su máximo nivel al año siguiente.

Así en 1986, debido al desplome de los precios internacionales del petróleo y sus consecuentes efectos macroeconómicos, se vuelve a tener dificultades para cubrir los compromisos de la deuda. Por lo tanto, se hace necesario recurrir nuevamente a una renegociación, así como a la obtención de recursos frescos, cuyo monto ascendió a 14 mil millones de dólares. Esto significó que la deuda de México alcanzara casi los 95 mil millones de pesos, que en términos del producto, representó 115.16 puntos.

La situación de la deuda empezó a mejorar a partir de 1988, encontrándose su nivel más bajo en el sexenio salinista 1993⁴¹. Aunque como ya se mencionó anteriormente, esta disminución obedeció entre otras cosas a la renegociación de la deuda y, sobre todo, a que se aplicó a este renglón, los ingresos no recurrentes obtenidos de la venta de empresas paraestatales⁴². Sin embargo, el problema estaba lejos de resolverse, pues al inicio del sexenio zedillista se presenta otra crisis financiera, la cual repercute sobre la deuda, ya que pasa de 21.70 puntos del PIB en 1993 a 38.49 por cientos del producto en 1995.

⁴¹ La Renegociación de la Deuda Externa de México, SHCP.

⁴² Informe de Ejecución, 1994.

Por lo anterior podríamos decir, que el financiar el gasto a través de deuda implica un elevado costo, que limita el desarrollo económico, pues se destina una parte muy importante de los recursos que genera el país. Esto sin considerar que parte o todo el monto de las contrataciones se utilizan para cubrir los pasivos que están por vencer o incluso ya vencidos; conduciéndonos a un círculo vicioso en el cual pedimos para pagar y pagamos para pedir. En virtud de lo anterior, creemos que es necesario efectuar un verdadero saneamiento de las finanzas públicas, pero no vendiendo las empresas paraestatales, ni reduciendo el gasto, mucho menos el que genera empleo y, por lo tanto ingresos, sino generando flujos de ingresos públicos más estables y sanos, así como más justos; para lo cual sería necesario realizar una profunda reforma fiscal integral, tema que analizaremos enseguida.

4.4. REFORMA FISCAL INTEGRAL

Existe ya un amplio consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral, pues la recaudación no alcanza para financiar el gasto público que exige la reactivación de la economía, ni una política social de amplio espectro, centrada en la salud, la educación, la vivienda y el trabajo, que requiere nuestra población.

Siendo la carga fiscal de México una de las más bajas del mundo, hay que revisar a fondo los principales impuestos para despetrolizar la recaudación federal y poder canalizar el excedente de Pemex a la industrialización y desarrollo sustentable del

sector energético. Se reconoce que el sistema tributario es insuficiente, ineficiente, engoroso y profundamente inequitativo. Sin embargo, primero hay que ponerse de acuerdo sobre el significado de una reforma fiscal integral. Con una visión de mediano y largo plazos, ésta debe cumplir los siguientes objetivos:

1. **Elevar la recaudación.** Los ingresos tributarios deberían ascender paulatinamente, del 8.01 por ciento del producto, su nivel actual, a niveles similares a los de países de igual desarrollo, pero en un entorno de relativa estabilidad de precios y equilibrio fiscal.
2. **Simplicidad administrativa.** El actual sistema tributario es extremada e innecesariamente engoroso. Para el cumplimiento del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta, deben elaborarse declaraciones que requieren del llenado de numerosos y complicados formatos, haciendo uso igualmente, de varias y complicadas tarifas, lo que hace muy difícil que el contribuyente medio pueda determinar fácilmente su carga fiscal. Se deben simplificar los instructivos y declaraciones, utilizar el principio de autodeterminación y confiar más en los contribuyentes. Ello requiere un cambio radical en la relación fisco-causante, alrededor de una campaña de convencimiento sobre la necesidad ciudadana de contribuir en forma proporcional y equitativa al financiamiento del gasto público.

Asimismo, la convicción ciudadana de que existe una clara y completa rendición de cuentas ahora que contamos con un Poder Legislativo más plural y menos dependiente del Ejecutivo.

3. Generalidad tributaria. Los impuestos deben gravar de la misma manera a todas las personas físicas o morales que se encuentran en la misma situación. Ello significa abolir los privilegios y reducir las exenciones al mínimo indispensable para alcanzar los objetivos de una política económica de crecimiento con estabilidad y equidad social.

4. Equidad en las cargas fiscales. Tanto las empresas como las personas físicas deben tener gravámenes no confiscatorios, que no lesionen su potencial productivo y reflejen su capacidad de pago. La reforma fiscal debe contener una estrategia que otorgue un trato especial a los sectores productivos que cumplan con los objetivos de la política económica del Estado. Por su importancia estratégica el sector agropecuario merece un trato fiscal preferencial, por ser proveedor de artículos de alimentación básica, igual trato debe otorgarse al sector energético por ser generador de la renta petrolera necesaria para capitalizarla y contribuir al desarrollo de la industria nacional. También debe darse un trato especial a la pequeña y mediana empresa no corporativa, por su incidencia sobre la producción local y sobre la generación de empleo.

Es urgente revisar la progresividad y estructura del impuesto personal sobre la renta. La equidad exige acumular todas las fuentes de ingreso personal, en

especial las provenientes de las rentas financieras y del capital e igualmente suavizar la progresividad de la tarifa para los niveles de ingresos bajos y medios, y aumentarla para los altos, con objeto de reflejar con fidelidad la capacidad de pago de los contribuyentes.

5. Eficiencia, transparencia y honestidad de la administración tributaria. El cumplimiento de este objetivo radica en el personal. Los cuadros altos y medios y en general todos los servidores públicos deben tener una alta calificación en una estructura de servicio civil de carrera, que los capacite para desempeñar con eficiencia, honestidad y seguridad sus funciones.

6. Redistribución nacional de las fuentes de tributación fiscal. La reforma fiscal debe hacer más equitativo el reparto de las fuentes de concurrencia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno en beneficio de los estados y municipios. Se trata de aumentar la participación de los gobiernos locales en la recaudación total, teniendo en cuenta sus asignaciones presupuestales por la descentralización de los servicios de salud y educación.

En resumen, la reforma fiscal que requiere el país debe satisfacer los objetivos económicos, políticos y sociales de un país en proceso de transición.

La oscilación constante de los precios internacionales del petróleo, ha hecho evidente la fragilidad de nuestras finanzas públicas, fuertemente petrolizadas y la necesidad urgente de realizar una reforma fiscal, que permita al gobierno contar

con un sistema impositivo más eficiente y justo, que a su vez, sea generador de una mayor estabilidad en los ingresos públicos que se requieren.

Como es sabido, México se encuentra muy por debajo de numerosos países referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico exitoso en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB (en 1996, los 20.1 puntos del PIB en Malasia, 18.3 en Chile, 19.7 en Brasil, 18.6 en Corea del Sur, etcétera, para no hablar de países como Francia donde representan 39.0 por ciento del PIB, mientras que en México sólo ascienden a 8.5 por ciento del PIB en 1998). Por consiguiente, la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. “Un sistema fiscal que recauda poco – se indica certeramente en los Criterios Generales de Política Económica para 1999 – mina las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas en el mediano y largo plazo, y atenta contra las posibilidades del país para elevar los niveles de vida de la población más desprotegida, y promover una mayor igualdad de oportunidades”.

Coincidimos con lo señalado en dichos criterios, que en el contexto de una política de ingresos, establecen: “El objetivo básico de una reforma fiscal integral debe ser, sin duda, el de recuperar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo y reducir la dependencia que hoy tienen las finanzas públicas de los ingresos petroleros. Asimismo, debe buscar una composición entre impuestos que

promueva un mayor ahorro e inversión. Finalmente, pero no por ello menos importante, la reforma integral debe perseguir el objetivo de mejorar la equidad⁴³.

En consecuencia, el incremento desmedido a los precios de los combustibles, de profundo carácter regresivo al incidir directamente sobre los precios del transporte público, es repudiable en absoluto por ser precisamente contrario al principio de equidad. En menor medida, es también cuestionable el impuesto especial al servicio telefónico, en tanto que golpea a las muy empobrecidas clases medias.

En cambio, en la iniciativa de Ley de Ingresos para 1999 se formulan propuestas de reforma fiscal que, indudablemente, constituyen pasos iniciales hacia una estructura impositiva más eficiente y equitativa. A nuestro juicio, deberían ser apoyadas (en unos casos, aún sin enmiendas; en otros, solo con enmiendas) para su entrada en vigor en 1999. Las cinco propuestas más importantes son:

Primero, el incremento de la tasa marginal del impuesto sobre la renta personal, de 35 por ciento a 37.5 por ciento para ingresos superiores a 1.5 millones de pesos anuales, y de 40 por ciento para ingresos mayores de dos millones⁴⁴. A nuestro juicio debería introducirse, desde ahora, una tasa marginal de 50 por ciento para ingresos personales mayores de tres millones.

⁴³ Criterios Generales de Política Económica, 1999.

⁴⁴ *Ibidem*.

Segundo, la retención del 5 por ciento a los dividendos distribuidos por personas morales a personas físicas, contribuye sin duda a elevar la eficiencia del sistema tributario⁴⁵. A nuestro juicio, la retención debería ser mayor.

Tercero, la eliminación de la deducción inmediata de inversiones y la restricción de los beneficios del régimen de consolidación fiscal a los grupos de empresas, contribuirán a reducir el amplio margen que grandes empresas y corporaciones utilizan hoy para reducir sus pagos de impuestos.

Cuarto, el considerar nuevamente como grave el delito de defraudación fiscal, cuando se trate de montos mayores de 1.5 millones de pesos y de 500 mil, cuando se realice mediante el uso de maquinaciones⁴⁶, es una medida necesaria —entre otras— para combatir la corrupción y la impunidad en el sector privado. Por eso, repugna el extraordinario cinismo de los magnates que se oponen rabiosamente a esta propuesta. Ciertamente, habrá que precisar el marco jurídico para evitar aplicaciones discrecionales por la autoridad hacendaria y/o para que esta medida no devenga en instrumento de persecución de adversarios.

Quinto, el facultar a las entidades federativas para que apliquen un impuesto a las ventas finales⁴⁷, parece ser, en principio, una iniciativa positiva atendida la experiencia internacional. Sin embargo, es inadmisibles un impuesto generalizado al consumo, adicional al IVA federal. Hace un año se propuso

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

“realizar una reducción de las tasas de IVA que afecta a los estratos de bajos ingresos y al mismo tiempo lograr una mayor recaudación de IVA, aumentando las tasas para los bienes que consumen los estratos de altos ingresos”. Lo que debe hacerse ahora es, precisamente introducir una mayor diferenciación en las tasas de IVA (similar a las que tienen la mayoría de los países miembros de la OCDE e incluso varios países latinoamericanos), gravando con tasas mayores de IVA los consumos suntuarios (desde automóviles de lujo hasta prendas de vestir de altos precios) y transfiriendo a las entidades federativas los ingresos adicionales.

Además de estos puntos, convendría retomar las propuestas formuladas hace un año por los partidos de oposición, las cuales no están contempladas en la iniciativa de Ley de Ingresos para 1999: gravar al capital golondrino y al capital especulativo nacional; incorporar al sistema tributario a la economía informal; gravar fuertemente las transferencias de capitales mexicanos al exterior; entre otras medidas tendientes no sólo a reforzar la posición fiscal del Estado, sino también a crear una cultura de apego a la Ley y a desalentar acciones especulativas contra la economía mexicana.

Lamentablemente, como reconoce el Ejecutivo Federal en los Criterios Generales de Política Económica para 1999, no existen ahora condiciones para que se discuta y apruebe una reforma fiscal integral. Sin embargo, hay que iniciar la tarea, desvinculando desde luego el debate tributario del afrentoso asunto del Fobaproa, a fin de arribar en un futuro cercano a un nuevo pacto social en materia

fiscal, que permita al Estado asumir plenamente sus responsabilidades en la promoción del desarrollo humano, económico y ambiental.

En sus últimos 30 años, Pemex ha sido un importante factor del desarrollo nacional, parte fundamental de las finanzas públicas, pero no tiene recursos para modernizarse, aún cuando sus utilidades contables superan los 21 mil millones de dólares.

Con un régimen de cinco impuestos específicos, que inciden de manera exclusiva en la actividad petrolera, más su contribución por otros tantos impuestos de aplicación general, como son el valor agregado a la importación o por el impuesto sobre la renta en su calidad de retenedor, hoy por hoy Pemex es con mucho el principal contribuyente del país, al aportar poco más del 63 por ciento del valor total de sus ventas al desarrollo nacional, lo cual equivale a 33 por ciento de los ingresos públicos totales.

Esta situación marca desde ahora la aguda estrechez en que se debatirán las finanzas públicas en los próximos dos años, puesto por el lado de las cotizaciones internacionales del petróleo, la mezcla mexicana se ubicará, en el mejor de los casos, en un rango de 11.50 dólares por barril y con un limitado margen para poder ampliar la plataforma de exportación por el menor crecimiento de la economía mundial. Esto, junto con la insuficiencia de recursos fiscales, pudiera implicar un monto de alrededor de entre 120 y 140 mil millones de pesos, el equivalente al costo del servicio de la deuda pública total actual.

Este esquema impositivo, cuyas últimas modificaciones a su marco legal fueron realizadas en 1994, no siempre fue igual en su estructura ni en su trascendencia financiera. De hecho, desde 1947 y por 30 años consecutivos, su régimen tributario se mantuvo fundamentalmente operando sobre las mismas bases, con algunas adecuaciones menores sobre todo en materia de participaciones federales.

Fue hasta mediados de los años 60 cuando se inicia una marcada y creciente dependencia de las finanzas públicas de los recursos derivados de la actividad petrolera, como resultado, la explotación de este energético se convierte en el eje central del desarrollo industrial del país.

Así, mientras que en 1970 la renta petrolera – ingresos fiscales más ingresos directos de Pemex – representaba apenas 13 por ciento del total de los ingresos del sector público (las cotizaciones internacionales promediaban 10 dólares por barril), para 1974 su participación había llegado al 16.6, y para el año de 1981 su importancia se elevó a 31 por ciento del total – los precios máximos históricos se alcanzaron entre 1980 y 1981 al registrar valores de 33.19 dólares⁴⁸.

La participación de poco más de una tercera parte de la renta petrolera dentro de los ingresos totales se ha venido manteniendo en el transcurso de estos últimos

⁴⁸ Indicadores Petroleros, Pemex.

14 años, aunque en algunos de ellos, como en 1996 y 1997, han llegado a ser equivalentes al 37 por ciento.

A nivel impositivo la situación resulta ser más dramática, puesto que los ingresos fiscales provenientes del petróleo pasaron de representar el 2.2 por ciento del total de los ingresos del gobierno federal en 1970, al 8.3 por ciento cinco años después y al 25.5 del total en 1985. Actualmente, los impuestos tributarios y no tributarios provenientes del sector petrolero participan con poco más del 32.3 por ciento del total de ingresos del gobierno. De esta forma, en el término de dos décadas este tipo de recursos se multiplicaron por casi 15 veces.

CAPÍTULO V.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Existen diversas concepciones acerca de la participación del Estado en la Economía; éstas van desde aquéllas que la rechazan, restringiendo su acción al ámbito de la Defensa Nacional, a la Administración de la Justicia y al sostenimiento de algunas obras e instituciones públicas, hasta aquéllas que la aceptan y que inclusive la alientan; en el primer caso tenemos a la corriente de pensamiento neoclásico y el liberalismo o neoliberalismo económicos; y las corrientes que aceptan la participación estatal son: la Teoría de las Fallas del Mercado y las Teorías Keynesianas.

5.2. Por lo que se refiere a la intervención del Estado en el caso específico de México, la Constitución Política establece, suficiente y claramente, que corresponde al Estado la rectoría económica, lo cual queda materializado a través de diferentes planes y programas gubernamentales, que prevén objetivos de crecimiento económico, de ahorro interno, de estabilidad económica y, en general metas macroeconómicas.

5.3. Es a través del Presupuesto de Egresos de la Federación como se hace concreto el Gasto Público Federal. En él se vierten acciones de política económica que se traducirán en la promoción de algún o de algunos sectores de la economía, en la creación de infraestructura, en el desarrollo regional, en la creación de empleos, políticas sociales, etc.

5.4. Conforme se avanzaba en la investigación, podíamos constatar que el modelo neoliberal es el que se está aplicando a nuestra economía desde hace tres sexenios. Es decir, el inicio se efectuó en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, alcanzando su clímax en la de Carlos Salinas de Gortari y continua con el actual presidente.

Ahora bien, la aplicación de dicho modelo no ha mejorado la situación, puesto que a pesar de haber creado las condiciones propicias para que la iniciativa privada tomara las riendas de los sectores económicos que dejaron en sus manos, no se han resuelto los problemas que prevalecían, y que en algunos casos, se han agravado.

La disminución del gasto sectorial productivo, entendiéndose como el gasto programable sectorial menos los sectores Desarrollo Social y Funciones de Gestión Gubernamental, ha sido notable, ya que en 1988 éste representaba 10.77 puntos del PIB, para 1994 se reduce a 6.59 puntos y el menor nivel se registra en 1998, con tan sólo 5.13 puntos del producto.

Las repercusiones de la disminución del gasto ha impactado directamente en el crecimiento de dichos sectores, los cuales han visto disminuida su participación en el producto. A continuación se enumeran los más relevantes:

- En el sector desarrollo rural, aún cuando se crearon las condiciones legales y económicas para que los particulares se ocuparan de estas actividades, el

sector no ha alcanzado el desarrollo esperado, sino por el contrario; muestra de ello es la participación del renglón de Agropecuario, Silvicultura y Pesca en el PIB total, el cual baja de 7.11 por ciento en 1989 a 5.16 puntos en 1997; lo cual nos indica que este sector requiere de intervenga más el Estado, pero de una manera planeada y objetiva. Es decir, no basta con destinar más recursos financieros, sino que además se cuente con recursos técnicos que permitan obtener mejores ventajas comparativas y, con ello coadyuvar a que la gran masa de población del campo salga de las condiciones de extrema pobreza en las que se encuentra.

- El sector comunicaciones y transportes también estuvo sujeto a la eliminación de las restricciones que impedían la libre competencia. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que el dejarlo a cargo de la iniciativa privada empeora la situación, ya que de las 52 concesiones otorgadas en el sexenio salinista, para 1995, debido a los problemas financieros que enfrentaron, el gobierno federal tuvo que retomar 23 concesiones, lo que implicó un costo fiscal estimado en 19 mil millones de pesos.
- En cuanto al sector industrial su tendencia ha sido a la baja, puesto que la participación de su PIB en el PIB total pasa de 26.9 en 1989 a 26.0 puntos en 1998.

- Por su parte el sector energético, en el cual se encuentra contenido Pemex, en el periodo de estudio apenas mostró una ligera variación real acumulada de 4.8 por ciento; esto nos hace considerar que es necesario que se le destine un mayor gasto, pero dirigido, sobre todo a la inversión, que le permita un mayor desarrollo, lo que implicaría más recursos para el Estado.
- El sector Desarrollo Social es el único que muestra un fuerte crecimiento presentando una variación real acumulada de 113.9 por ciento en el periodo 1989-1998. La explicación de este crecimiento se encuentra contenida en la tesis del neoliberalismo, en la cual se apunta que los recursos del gobierno se deben dirigir hacia la población, pero sin obstaculizar a los sectores productivos, puesto que éstos deben estar en manos de la iniciativa privada.

5.5. Siendo el Gasto Público Federal en México motivo principal del presente trabajo, no es posible dejar de efectuar algunas consideraciones sobre su financiamiento:

- Aún se depende sustancialmente de los ingresos provenientes de las ventas de petróleo, para sostener nuestro Gasto Público Federal. Este hecho significa un gran riesgo, dadas las constantes fluctuaciones en el precio internacional del hidrocarburo, que quedan prácticamente fuera del control de nuestro país.
- Los ingresos tributarios, dada la estructura impositiva actual son insuficientes para respaldar las erogaciones, teniendo como consecuencia que contraer

deuda pública, cuyo servicio y pago de capital gravitan fuertemente en las finanzas públicas nacionales.

- A fin de contar con un sistema tributario eficiente y justo, que contribuya debidamente al financiamiento del gasto, se hace indispensable emprender de inmediato una reforma fiscal que de manera integral incluya todos los aspectos involucrados en el pago de los impuestos, desde los elementos de tipo político-económico-social, entre ellos, por ejemplo: la incorporación a la base tributaria de la economía informal, y una diferenciación en el nivel de tributación de los contribuyentes.
- Ya se mencionó que otro medio de financiamiento es la deuda pública, pero también se señaló que resulta muy oneroso este medio; esto sin contar que de seguir así ya no vamos a poder continuar endeudándonos y, sobre todo, ahora que el gobierno ya no cuenta con empresas paraestatales que enajenar para poder cubrir sus pasivos.
- Finalmente, la investigación arroja como resultado que el gobierno ha incrementado el gasto social en detrimento del gasto productivo, lo cual ha ocasionado que los sectores productivos tengan una menor participación en la economía. Es por ello, que consideramos necesaria la intervención del Estado, con el fin que evite que se sigan acentuando las inequidades del modelo.

EXPECTATIVAS PARA 1999-2000

A pesar de que estos años no son motivo de estudio del presente trabajo, consideramos necesario realizar un breve análisis de cuál ha sido el comportamiento del gasto público.

A finales de 1998 se presentó al Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999, por un monto de 1 billón 40 mil 935.7 millones de pesos¹. Sin embargo, debido a que desde mediados de noviembre de 1998, el precio del petróleo acelera su caída, provocado principalmente porque los países miembros de la OPEP ratificaron que no harían recortes en su producción, se tiene que hacer una nueva revisión que contemple una nueva estimación del precio del hidrocarburo, lo cual arroja como resultado una disminución de casi dos dólares por barril. Es decir, se tenía contemplado un precio de 11.0 dólares y ante las nuevas condiciones se previó un precio de 9.0 dólares por barril.

Ante la inminente reducción de la renta petrolera el gobierno decidió hacer un reajuste al Presupuesto de Egresos por 10 mil 670.4 millones de pesos. Esto es, el Presupuesto Aprobado fue de 1 billón 30 mil 265.3 millones de pesos², esto con el fin de disminuir las presiones sobre las finanzas públicas y mantener la meta de un déficit fiscal de 1.25 puntos del producto, pero esta disminución al gasto público devengado incidió directamente en el gasto programable, puesto que pasó de 699 mil 269.8 a 689 mil 860.1 millones de pesos.

¹ Proyecto de Presupuesto de Egresos y Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

² Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.

Ahora bien, el descenso del gasto programable afectó principalmente a los siguientes sectores: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene injerencia con el Sector Desarrollo Agropecuario, subsector Desarrollo Regional y Urbano, subsector Seguridad Social, etc.; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social; la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, las cuales en conjunto presentaron una disminución de 3 mil 28 millones de pesos.

Dentro del gasto programable también se encuentran los organismos y empresas bajo control presupuestal, lo cuales presentaron una fuerte contracción, entre los que destacan: Pemex, CFE e IMSS, cuyas disminuciones fueron de 1 mil 921.8; 2 mil 638.7 y; 1 mil 693.8 millones de pesos, respectivamente. Así pues, la mayor disminución impactó a este renglón de gasto, ya que en conjunto su participación dentro de la disminución total fue de 62.6 por ciento.

Cabe señalar, que debido a una cierta recuperación de los precios internacionales del petróleo³ a partir de marzo de 1999, ahora se estima que para el cierre de este año el gasto programable se incremente de 689 mil 860.1 a 704 mil 820.2 millones de pesos, lo cual implicaría destinar un mayor gasto a las entidades públicas.

Por lo que se refiere al Proyecto de Presupuesto de Egresos para el 2000, se propone que las erogaciones públicas asciendan a 1 billón 187 mil 819.1 millones

³ El precio estimado en la Ley de Ingresos fue de 9.0 dólares por barril, pero el precio promedio enero-septiembre se ubicó en 13.88 dólares por barril, según fuentes de Pemex.

de pesos⁴. La composición de este gasto quedó de la siguiente manera: 809 mil 670.1 millones de pesos se destinará al gasto programable y los restantes 378 mil 149 millones de pesos al gasto no programable.

La distribución del gasto programable se efectuará de acuerdo a lo siguiente:

- Sector Desarrollo Social, a éste se le asignará un monto de 491 mil 178.3 millones de pesos, lo que representa el 60.7 por ciento del gasto programable, aunque en términos del producto prácticamente no aumentará. Asimismo, los subsectores más importantes de este sector observaron lo siguiente:
 - ❖ Subsector Educación, los recursos destinados a este subsector ascienden a 204 mil 727 millones de pesos, cuya participación en el gasto programable es de 25.3 por ciento. De este monto el 14 por ciento se dirigirá a la Educación Superior y de Posgrado, que en términos reales significa un incremento de 9.2 por ciento con respecto a 1999⁵.
 - ❖ Subsector Salud, a este subsector se pretende dirigir 115 mil 27 millones de pesos, lo que indica que en términos reales con relación a 1999 presente un incremento de 6.4 por ciento.
- Por su parte, el gasto destinado a las Funciones Productivas, que contiene a Desarrollo Agropecuario, Energía, Comunicaciones y Transportes, así como otras Actividades Económicas, registrará una caída real, sólo ligeramente

⁴ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000.

⁵ Periódico Reforma, Sección Negocios, 15 de noviembre de 1999.

inferior al 3 por ciento⁶. Es importante señalar que los dos sectores más afectados son el agropecuario, cuya situación es un detonante del estado de pobreza del país y que tan sólo recibirá el 3.7 por ciento del gasto programable, es decir, 29 mil 628 millones de pesos; también el sector Comunicaciones y Transportes recibirá una menor cantidad que en 1999, pues su asignación de recursos será de 23 mil 9 millones de pesos.

En cuanto al gasto no programable, éste ascenderá a 378 mil 149 millones de pesos, de los cuales el mayor monto se dirigirá a cubrir los intereses de la deuda, que se ubican en 201 mil 515.1 millones de pesos que incluyen 59 mil 471 millones de pesos del pago de intereses del Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB); a Participaciones a los Estados y municipios, le corresponderán 160 mil 883.3 millones de pesos y; a Adeudos de años anteriores (Adefas) y otros 15 mil 750.6 millones de pesos.

Se puede concluir que el Presupuesto de Egresos para el año 2000, sigue la misma tendencia que el periodo de estudio, como se puede observar a continuación:

1. Ajustarse a un balance público equilibrado, que para este año debe ceñirse a 1 por ciento del PIB.
2. La Política de Ingresos sigue dependiendo en gran medida de los ingresos petroleros, que para este año se prevé sean de 368 mil 117.3 millones de

⁶ Periódico La Jornada, 12 de noviembre de 1999.

pesos⁷; que en términos del PIB representan 7.03 por ciento, superior a los 6.97 puntos esperados para el cierre de 1999.

3. Dependencia de ingresos no recurrentes, que incluye 18 mil 603 millones de pesos por venta de empresas; aunque esto último, tal vez sólo sea para este año, puesto que el gobierno ya no tiene más empresas que vender, salvo que se quiera deshacer de su mayor fuente de recursos (Pemex); y también la CFE que de alguna manera estimula el desarrollo industrial.
4. Debilidad de los ingresos tributarios, ya que se proyecta que éstos asciendan a 566 mil 859.8 millones de pesos, monto que en términos del PIB, se reducen de 11.27 a 10.82 puntos porcentuales, con respecto a 1999. Lo que indica que el Estado continúa pretendiendo sostener su gasto, de manera muy importante, con los ingresos no tributarios.
5. Mayores erogaciones destinadas al compromiso derivado de la deuda pública. Esto es, el pago de intereses de la deuda se incrementará en 0.1 puntos del PIB, al pasar de 3.75 por ciento en 1999 a 3.85 puntos en el 2000.
6. Aumento en el gasto de inversión física, para este año se plantea el mayor impulso a la inversión física de Pemex y CFE, aunque no se contabiliza en el Presupuesto, por pertenecer a los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas). Sin embargo, cabe señalar que se pretende continuar con el proceso de apertura a la inversión privada en actividades

⁷ Criterios Generales de Política Económica, 2000.

previamente reservadas al Estado, con el fin de reducir las transferencias del gobierno a las pocas entidades públicas que existen.

7. Incremento en el gasto social, ya que con respecto al año anterior observará un crecimiento real de 5.9 por ciento.

Por último, podemos decir en forma breve que elaborar la proyección del Presupuesto de Egresos resulta muy difícil cuando las bases de ingresos son tan inestables como es el caso de México, en donde se depende en gran medida de la renta petrolera, lo que provoca que ante cualquier inestabilidad del mercado internacional del petróleo trascienda de tal forma que se tenga que estar ajustando el gasto presupuestado.

Es por ello que creemos que mientras no se realice la Reforma Fiscal Integral, en la que tanto se ha insistido, el erario federal no contará con los recursos necesarios que le permitan estimular el crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aspe Armella Pedro, "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", Textos de Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
2. Ayala Espino, José, "Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado". México, 1996. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
3. Castro, Vázquez Raúl "Contabilidad Gubernamental, Federal, Estatal, Municipal". Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1997.
4. Clement, Norris, Pool, John y Carrillo Mario, "Economía. Enfoque América Latina", México, Mc Graw-Hill, 1990.
5. Código Fiscal de la Federación, Artículo 2º. Ediciones Fiscales ISEF. México, 1999.
6. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
7. Criterios Generales de Política Económica, varios años.
8. Cuadernos de Debate-Economía para la Justicia Social, Fundación Colosio, A.C., México, 1997.
 - Ángeles Luis, "Finanzas Públicas, Empleo y Seguridad Social: Ejes Rectores de la Justicia Social".
 - Díaz Socorro, "Un Estado Eficiente y Comprometido con la Equidad Social".
 - Moreno Ma. de los Ángeles, "Bienestar Individual y Colectivo: Fin de la Justicia Social".
9. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981. Resumen de Divulgación. Secretaría de Programación y Presupuesto.
10. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales, SHCP., varios años.
11. Chang, Ha-Joon, "El Papel del Estado en la Economía", Ariel Sociedad Económica, México, 1996.
12. Dornbusch, Rudiger, "Macroeconomía", México Mc Graw-Hill, 1992.

13. Economía Informa (Número 264, Febrero de 1998), Facultad de Economía, UNAM.

- Arroyo Raimundo, "El Estado en América Latina: Reformas Necesarias".
- Cordero Campos Rolando, "Mercado y Equidad: de la Crisis del Estado a la Política Social".

14. Economía Informa (Número 266, Febrero de 1998), Facultad de Economía, UNAM.

- Zermeño Fabiola, García Juan Carlos, Arroyo Héctor. "El Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998. Itinerario de un Debate"

15. Economía Informa (Número 274, Febrero de 1998), Facultad de Economía, UNAM.

- Gómez Sánchez, Pedro, Vargas Mendoza José. "Comentarios a la Ley de Ingresos".

16. Faya Viesca, Jacinto, "Finanzas Públicas", Editorial Porrúa, México, 1996.

17. Indicadores de Banco de México

18. Indicadores Petroleros, Pemex, varios años.

19. Informes de Ejecución, varios años.

20. Informes de Gobierno, varios años.

21. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varios trimestres.

22. Instructivo Conceptual de la Clasificación por Objeto del Gasto. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

23. "Legislación de la Administración Pública Federal. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento", Ediciones Delma, México, 1998.

24. Max, Hermann, "Investigación Económica. Su Metodología y su Técnica", Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

25. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, "Hacienda Pública, Técnica y Aplicada, México, Mc Graw-Hill, 1992.

26. "Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México", SHCP.

27. Planes de Desarrollo, 1988 y 1994

28. "Renegociación de la Deuda Externa de México", SHCP.

29. Retchkiman, Benjamín, "Introducción al Estudio de la Economía Pública", UNAM, México, 1977.

30. Retchkiman, Benjamín, "Teoría de las Finanzas Públicas, UNAM, México, 1987, T. II.

31. Revista Examen, Publicación Mensual

- Número 96 (Octubre de 1997). Políticas de Estado
 - Salinas León Roberto, "La Economía Política del Crecimiento".
 - Becerril Traffon Rodolfo, "Una Política de Estado para el Crecimiento".
- Número 97 (Noviembre de 1997).
 - Bernal Marco A., "Trazos Básicos de la Política Social del Estado Mexicano".
- Número 98 (Diciembre de 1997).
 - Villarreal René, "El Error de 1992".
 - Zamora Bátiz Julio, "Una Respuesta a la Globalización".
- Número 99 (Enero de 1998).
 - Fuentes M. Luis, "Hacia una Política Asistencial de Estado".
 - Lambretón Marco Alejandro, "Equilibrio en la Reforma del Estado" (Entre Keynes y Friedman).
 - González Compeán Miguel, "La Reforma del Estado, ¿Para Quién?".
 - Carrillo Arrante Ricardo, "La Política Económica de Estado en México".

32. Vázquez, Arroyo Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", UNAM, México, 1991.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Actividad Institucional

Las actividades institucionales representan al conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión. Esta categoría programática es la que conduce directamente a la producción de un bien o a la prestación de un servicio para atender a un "cliente" o a un usuario plenamente identificado. En términos de las categorías programáticas, las actividades institucionales corresponden al nivel máximo de desagregación.

Categorías Programáticas

Función

Representa a los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público; corresponde al nivel de mayor agregación del destino de los recursos públicos. La función se identifica de manera directa con la clasificación sectorial del gasto público.

Subfunción

Corresponde a una desagregación más detallada de la función. Se abre una subfunción para identificar de manera específica la participación del sector público.

Programa Sectorial

Son los programas que observan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y cuya vigencia no excede al período constitucional de la gestión gubernamental. A través de los programas sectoriales se presentan las políticas públicas que habrán de seguir las dependencias y entidades para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Programa Especial

El programa especial representa el esfuerzo de concretar los propósitos y lograr los objetivos del programa sectorial. Los programas especiales se refieren a un planteamiento específico para resolver un problema que se ha definido; mejorar una situación que se ha identificado y/o prever un acontecimiento.

Proyecto Institucional

Es una propuesta específica de una o varias unidades ejecutoras de una misma dependencia para mejorar un producto o la prestación de un servicio. También representa una forma específica de concretar a nivel de detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial.

Proyecto de Inversión

Corresponde a todo aquéllo que emprende el sector público para incrementar sus activos fijos. Estos proyectos se asocian directamente a la obra pública y deben precederse por una evaluación.

Clasificación Administrativa

Muestra los gastos que se asignan a cada dependencia y entidad pública.

Clasificación Económica

Esta clasificación permite identificar cada renglón de gasto público según su naturaleza económica, en corriente o de capital. Esta clasificación es útil para medir el efecto económico del gasto público en su relación con la actividad económica en general y con los diversos sectores de la economía en particular.

Clasificación Funcional

Es la identificación del gasto público por grupos homogéneos de actividades del estado. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de gasto que se destina a cada tipo de servicio.

Clasificación por Objeto del Gasto

Es la clasificación que se realiza con base en agrupamientos ordenados y homogéneos de los bienes y servicios que el gobierno adquiere para llevar a cabo sus acciones. Estos agrupamientos se llevan a cabo por capítulos, conceptos y partidas de gasto, partiendo de lo general, y hasta llegar a lo más específico del bien o servicio de que se trate.

Clasificación Sectorial

Esta clasificación muestra la cantidad de recursos que se destinan a los diversos sectores de la economía y, al mismo tiempo, hace evidente el nivel de los distintos

programas que se encuadran en cada uno de los sectores y los objetivos o metas que se pretenden alcanzar para cada uno de ellos.

Déficit Presupuestario

Es el exceso de gastos con relación a los ingresos.

Elementos Programáticos

Indicador Estratégico

A través de él se definen los aspectos relevantes sobre los cuales se llevará a cabo la medición. Tal definición permite establecer parámetros para evaluar con mayor objetividad el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Meta del Indicador

Se refiere al valor numérico de un indicador, cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas, para mostrar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.

Misión

Representa el encargo que de la sociedad a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica la existencia de las mismas; le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental.

Objetivo:

Identifica la finalidad hacia la cual se dirigen los esfuerzos de una dependencia y/o entidad para contribuir al cumplimiento de la misión de la organización y/o de los propósitos institucionales. Se caracteriza por una descripción cualitativa y específica de lo que la organización o programa pretende alcanzar.

Propósito Institucional:

Se refiere a la misión de un programa especial, actividad institucional, proyecto institucional y/o proyecto de inversión. Representa la justificación conceptual del programa y/o actividad al mostrar el objeto o fin último a alcanzar.

Gasto Bruto Devengado

Es el gasto total, es decir, es el conjunto de erogaciones que realiza el sector público en cumplimiento de sus funciones, sin que se hagan disminuciones por ningún concepto.

Gasto Corriente

Erogación que realiza el Sector Público y que no como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; es decir, los gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Gasto de Capital

Total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

Gasto Neto Devengado

Agregado que resulta de deducir al gasto bruto devengado las amortizaciones, las economías y las ADEFAS.

Gasto No Programable

Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales; y las ADEFAS.

Gasto Primario

Agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.

Gasto Programable

Erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las Entidades Paraestatales destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos.

Ingresos No Petroleros

Es el total de ingresos tributarios (impuestos) y no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos), que percibe el Gobierno Federal, exceptuando los Ingresos Petroleros.

Ingresos No Tributarios

Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos (aprovechamientos).

Ingresos Tributarios

Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando

las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Es un instrumento que canaliza hacia la sociedad en su conjunto y sus instituciones, objetivos de carácter político, económico y social que reviste características técnicas de cierta complejidad, principalmente por la metodología que reviste su estructura, proceso de integración, ejercicio, vigilancia y eficacia, así como la multiplicidad de información que de él emana para su análisis e interpretación.

Programa Operativo Anual (POA)

Instrumentación que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de las acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Ramo Presupuestal

Concepto que identifica y clasifica el Gasto Público Federal asignado al Poder Ejecutivo (Secretarías de Gobierno y Entidades); cabe agregar que por lo que se refiere a este último poder, existe una subclasificación en ramos administrativos y en ramos generales.

ANEXOS

FUNCIONES Y SUBFUNCIONES DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA			
FF	SFF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
01		LEGISLACIÓN	Comprende a las actividades institucionales que realizan la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.
02		IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	Comprende a las actividades institucionales que desarrollan la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial) y los Tribunales Agrarios y Fiscal de la Federación.
03		FORTALECIMIENTO DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS	Comprende todas las actividades institucionales que lleva a cabo el Instituto Federal Electoral.
04		PROCURACIÓN DE JUSTICIA	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la promoción relacionadas con las promoción y vigilancia del orden constitucional, así como la asistencia jurídica
05		DEFENSA DEL TERRITORIO Y MARES NACIONALES	Comprende las actividades institucionales relacionadas con la operación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.
06		GOBIERNO	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales del Gobierno Federal relativas a la política interior, la política exterior, la seguridad pública, los servicios migratorios, financieros y fiscales, así como el control interno
	01	Política interior	Incluye la formulación y conducción de política poblacional y protección civil, servicios migratorios, desarrollo político y de comunicación social del Gobierno Federal, la relación de los medios informativos, estatales y privados, así como los servicios informativos en medios impresos y electrónicos.

F	SE	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
	02	Política Exterior	Incluye la promoción y ejecución de la política exterior en los ámbitos bilaterales y multilaterales, así como la promoción de la cooperación internacional de acciones culturales.
	03	Seguridad Pública	Incluye las campañas de combate al narcotráfico, servicios y adiestramiento del cuerpo policiaco, construcción, operación y mantenimiento de los centros de readaptación social.
	04	Servicios Financieros, Fiscales y Estadísticos	Incluye la formulación, instrumentación y seguimientos de las políticas financiera, monetaria, fiscal, crediticia y de divisas, así como la reglamentación de la administración tributaria, ejecución y operación de la política de ingresos y egresos fiscales y crédito público; también contempla los sistemas de información y las estadísticas nacionales.
	06	Control Interno	Incluye el control, fiscalización y evaluación de la gestión gubernamental.
07		EDUCACIÓN	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con la prestación de servicios educativos de todo tipo y nivel, además de la investigación científica y tecnológica.
	01	Educación Preescolar	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la educación preescolar.
	02	Educación Primaria	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y el desarrollo de la infraestructura en los espacios educativos vinculados a la educación primaria.
	03	Educación Secundaria	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y desarrollo de la infraestructura en los espacios educativos vinculados a la educación secundaria y telesecundaria.
	04	Educación Media Superior	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y desarrollo de la infraestructura en los espacios educativos vinculados a la educación media superior a través de preparatorias y vocacionales.

F	SF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
	05	Educación Media Terminal	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la educación tecnológica.
	06	Educación Superior	Incluye el fomento y la regulación educativa, prestación de los servicios y desarrollo de la infraestructura en espacios educativos vinculados a la educación superior y de postgrado.
	07	Ciencia y Tecnología	Incluye la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, aplicación y desarrollo de tecnología, sistemas de difusión, así como asistencia técnica y actualización de los mismos.
	08	Desarrollo Cultural y Deporte	Incluye los servicios bibliotecarios, difusión del patrimonio histórico y artístico, publicaciones y actividades recreativas, deporte y esparcimiento.
08		SALUD	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al desarrollo de la salud pública, regulación sanitaria y epidemiológica, atención médica y producción de insumos.
	01	Servicios de Salud Pública	Incluye las campañas para la promoción y prevención de salud, el fomento y la regulación de la salud pública, así como la prestación de servicios de salud por personal no especializado.
	02	Atención Médica	Incluye la atención preventiva, atención curativa en todos los niveles atendidos por personal especializado (hospitales y médicos), así como la construcción, operación y mantenimiento de hospitales.
	03	Producción de Bienes para la Salud	Incluye la producción de prótesis, aparatos ortopédicos e insumos de laboratorios.

F	SF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
09		SEGURIDAD SOCIAL	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales que desarrollan las entidades de seguridad social en servicios, prestaciones económicas y sociales a los trabajadores y población abierta.
	01	Regulación de la Seguridad Social	Incluye el formato y la regulación que lleva a cabo la Comisión Nacional del SAR y las Instituciones de Seguridad Social.
	02	Pensiones y Jubilaciones	Incluye las erogaciones que por concepto de pensiones y jubilaciones realizan las entidades como IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, Ferronales, Banrural, etc.
	03	Seguros	Incluye las aportaciones del Gobierno Federal para el pago del seguro institucional del personal civil y militar a las entidades Aseguradora Hidalgo e ISSFAM.
	04	Otros Servicios de la Seguridad Social	Incluye el pago de Pensiones Civiles, Militares y de Gracia, Veteranos y Viudas de la Revolución, Pagas de Defunción.
10		LABORAL	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la conducción y orientación del mercado del trabajo hacia la promoción para la generación de empleos, establecimiento de salarios mínimos, capacitación del trabajador y seguridad e higiene en los procesos productivos.
11		ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizado a la población marginada, así como los servicios que se prestan a grupos con necesidades especiales como niños y/o discapacitados (incluye albergues y servicios comunitarios).

F	SF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
12		DESARROLLO REGIONAL Y URBANO	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con acciones tendientes a la construcción, conservación y mantenimiento mayor de obras para la urbanización, vivienda, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas.
	01	Urbanización	Incluye el fomento y la regulación, la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana.
	02	Vivienda	Incluye la construcción, operación, mantenimiento y financiamiento para vivienda.
	03	Agua Potable	Incluye el abastecimiento de agua potable, construcción, operación y mantenimiento de sistemas hidráulicos.
	04	Drenaje y Tratamiento de Aguas	Incluye la construcción y ampliación de obras en drenaje, alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales.
	05	Desarrollo Regional	Incluye los programas que se destinan a las entidades federativas a través de convenios específicos para impulsar la infraestructura básica que beneficie a más de un municipio o que la escala del proyecto requiera aportación federal.
13		DESARROLLO AGROPECUARIO	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionados con el fomento y regulación agropecuario, agroindustrial y desarrollo de áreas de riego y temporal.
	01	Agrícola y Pecuario	Incluye el fomento y la regulación para el desarrollo de la infraestructura agrícola y pecuaria, así como la producción de semillas mejoradas y productos biológicos.
	02	Agroindustrial	Incluye los programas y las actividades relacionadas con la industrialización de la producción agropecuaria.
	03	Hidroagrícola	Incluye la infraestructura hidráulica relacionada con el desarrollo agropecuario como son los distritos de riego.

F	SF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
	03	Asuntos Agrarios	Incluye los programas y las actividades relativas a la regularización de la tenencia de la tierra, administración y organización agraria, así como el pago de obligaciones jurídicas ineludibles.
	04	Banca y Seguro Agropecuario	Incluye los programas y las actividades relacionadas con el financiamiento y seguro agropecuario.
14		MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas a la preservación y restauración del medio ambiente, flora y fauna silvestre, así como el fomento de la pesca y de la acuicultura.
	01	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Incluye el fomento y la regulación de la política ecológica, desarrollo de la infraestructura para el control de la contaminación y eliminación de residuos, así como la supervisión e inspección.
	02	Pesca y Acuicultura	Incluye la organización y asistencia técnica en materia acuícola y pesquera, así como la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura pesquera y sistemas acuícolas.
	03	Suelo y Recursos Forestales	Incluye la preservación y recuperación de suelos, desarrollo de la infraestructura para la conservación de bosques y selvas, así como el fomento de la producción forestal.
15		ENERGÍA	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales con la producción de hidrocarburos y energía eléctrica.
	01	Hidrocarburos	Incluye la exploración, explotación, refinación y petroquímica y gas, así como la perforación de pozos, construcción de plataformas y plantas de refinación y petroquímica y gas.
	02	Electricidad	Incluye la generación, transformación, transmisión y venta de energía eléctrica, así como la construcción y mantenimiento de plantas de generación, sistemas de transformación y líneas de distribución.

F	SF	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS
16		COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relativas al fomento y la regulación de los servicios de transporte y comunicaciones, así como la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura.
	01	Infraestructura Carretera	Incluye la construcción y mantenimiento de carreteras troncales, red federal de carreteras, carreteras alimentadoras, caminos rurales y brechas forestales, así como el fomento y la regulación.
	02	Infraestructura Portuaria	Incluye la operación de la infraestructura en aeropuertos y puertos, vigilancia y ayudas a la navegación aérea y marítima, así como la construcción, conservación y mantenimiento de pistas, plataformas y edificios de terminales aéreas y marítimas.
	03	Comunicaciones	Incluye la prestación de servicios en materia de comunicaciones, telecomunicaciones y postal, así como el desarrollo de la infraestructura correspondiente.
	04	Transporte	Incluye el fomento y la regulación de los servicios de autotransporte, ferroviario, aéreo y marítimo, así como el desarrollo de la infraestructura correspondiente
17		OTROS SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS	Comprende los programas especiales y/o actividades institucionales relacionadas con el fomento y la regulación de la minería, la industria manufacturera, el comercio interior y exterior y el turismo, así como los servicios metrología, de propiedad industrial, financiamiento a la infraestructura y prestación de servicios turísticos.

PROGRAMAS SECTORIALES DEL GOBIERNO FEDERAL**IDENTIFICACION**

Plan Nacional de Desarrollo

Programa Legislativo

Programa de Impartición de Justicia

Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia

Programa para un Nuevo Federalismo

Programa de Seguridad Pública y Protección Civil

Programa de Prevención y Readaptación Social

Programa Nacional de Población

Programa Nacional de la Mujer

Programa de financiamiento de Desarrollo

Programa para Superar la Pobreza

Programa de Desarrollo Urbano

Programa de Vivienda

Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios

Programa de Modernización de la Administración Pública

Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía

Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor

Programa de Política Industrial y Desregulación Económica

Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones

Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural

Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes

Programa de Desarrollo Informático

Programa de Desarrollo Educativo

Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología

Programa de Educación Física y Deporte

PROGRAMAS SECTORIALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Programa de Reforma del Sector Salud
Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
Programa de Desarrollo del Sector Turístico
Programa del Medio Ambiente
Programa de Pesca
Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
Programa Hidráulico
Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable
Programas de la Alianza para el Campo
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
Programa Nacional de Uso Eficiente de la Infraestructura Hidráulica
Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
Programa de Alimentación, Salud y Educación
Programa de Ampliación de Cobertura
Programa de Superación del Personal Académico
Programa de Empleo Temporal
Programa de Cien Ciudades
Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
Programa de Calidad Integral y Modernización
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
Programa de Telefonía Rural
Programa de Seguridad Pública

Cuadro 1
GASTO NETO DEVENGADO
(Millones de Pesos)

Años	Gasto Neto Total	Gasto Primario	Gasto Programable	Gasto no Programable	Intereses, Comisiones y Gastos
1980	1,412.9	1,267.3	1,159.8	253.1	145.6
1981	2,274.6	1,991.6	1,803.4	471.2	283.0
1982	4,271.2	2,894.5	2,643.5	1,627.7	1,376.7
1983	7,254.2	4,831.9	4,246.1	3,008.1	2,422.3
1984	11,503.5	8,064.1	7,141.3	4,362.2	3,439.4
1985	17,719.1	11,940.0	10,572.5	7,146.6	5,779.1
1986	33,014.9	19,231.6	17,196.8	15,818.1	13,783.3
1987	84,459.1	44,436.4	39,222.7	45,236.4	40,022.7
1988	155,390.9	86,379.5	74,221.8	81,169.1	69,011.4
1989	169,313.4	102,914.2	88,273.2	81,040.2	66,399.2
1990	205,521.5	138,279.6	117,122.1	88,399.4	67,241.9
1991	224,112.8	175,852.4	148,879.1	75,233.7	48,260.4
1992	254,541.1	211,437.8	178,266.2	76,274.9	43,103.3
1993	279,943.2	244,623.3	206,987.2	72,956.0	35,319.9
1994	325,812.1	291,038.0	249,480.5	76,331.6	34,774.1
1995	423,194.1	339,572.9	290,423.6	132,770.5	83,821.2
1996	583,890.3	474,290.2	403,449.5	180,440.8	109,600.1
1997	746,468.6	622,652.8	528,123.9	218,344.7	123,815.8
1998	836,494.8	727,583.3	600,583.0	235,911.8	108,911.5

FUENTE: Cuarto Informe de Gobierno, 1998 y para 1998 Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

Nota: Los intereses, comisiones y gastos de la deuda incluyen en 1995 recursos del ADE por 15,000.0 pesos y para 1996 y 1997 al Fobaproa y otros programas por 20,500.0 y 39,786.1 millones de pesos, respectivamente.

Cuadro 2

GASTO SECTORIAL 1/
(Millones de Pesos)
1989-1994

GASTO SECTORIAL
(Millones de Pesos)
1995-1998

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994		1995	1996	1997	1998	
TOTAL 1/	74,221.8	88,273.3	117,122.1	148,879.1	179,268.2	206,887.2	249,480.5	TOTAL	290,423.6	403,449.5	528,123.9	600,683.0
Poder Ejecutivo	73,889.8	87,833.6	116,469.4	146,709.9	175,192.8	203,164.4	244,478.8	Poder Ejecutivo	286,263.9	397,214.7	517,116.8	600,683.0
Desarrollo Rural	4,003.2	4,888.1	6,512.6	7,907.8	9,449.7	10,301.7	16,015.9	Desarrollo Agropecuario	22,998.8	25,550.8	29,762.1	30,247.8
Pesca	533.3	153.9	185.9	311.9	332.8	323.8	379.8	Medio Ambiente y Pesca	688.5	6,944.7	7,380.0	5,872.9
Desarrollo Social	23,727.0	31,332.3	44,416.2	68,722.1	88,012.4	107,043.1	128,636.4	Desarrollo Social	152,152.5	209,487.0	272,104.8	347,511.0
Educación	10,267.1	13,389.5	18,369.8	27,056.2	35,952.9	45,660.1	56,086.0	Educación	68,143.7	92,690.8	117,351.1	146,507.0
Salud y Seguridad Social	10,824.9	15,107.0	21,472.0	31,008.5	38,503.5	46,094.4	53,295.8	Salud	62,875.3	52,195.8	70,876.3	86,017.6
Laboral	130.8	162.1	215.2	291.4	328.4	380.3	502.2	Seguridad Social	656.0	1,751.1	1,980.0	1,902.8
Solidaridad y Desarrollo Regional	944.9	1,306.4	2,609.8	4,349.2	6,055.3	7,354.0	7,945.0	Laboral	14,805.8	18,826.8	25,722.8	36,272.1
Desarrollo Urbano, Agua Potable y Ecología	1,539.3	1,367.3	1,549.4	2,887.0	4,815.8	5,252.0	8,106.5	Desarrollo Regional y Urbano	5,871.6	10,335.8	8,942.7	9,475.5
Programa Social de Abasto 2/				1,329.8	2,558.7	2,302.3	2,700.9	Asistencia Social				
Comunicaciones y Transportes	5,182.2	5,143.5	6,439.2	9,240.5	10,156.0	11,929.7	15,600.9	Comunicaciones y Transportes	15,237.9	22,143.8	43,842.3	24,208.2
Comercio	5,223.2	7,140.8	9,663.8	5,230.1	6,368.7	9,422.0	9,406.5	Energético	67,350.2	93,140.1	110,991.2	129,079.6
Turismo	132.5	104.6	229.9	307.0	448.9	513.8	516.0	Otros Serv. y Act. Económicas				5,037.3
Energético	20,226.3	23,767.9	31,161.6	39,871.7	44,195.4	45,628.0	51,433.2	Funciones de Gestión Gubern.				58,625.4
Industrial y Minería	9,537.7	7,977.0	9,370.2	5,329.6	3,361.7	1,829.4	196.5	Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuración de Justicia	14,461.8	26,069.1	30,540.4	
Seguridad Nacional y Procuración de Justicia	2,490.8	3,256.3	4,778.9	6,247.7	7,895.3	9,850.4	13,021.6	Gestión Gubernamental y Servicios	13,345.4	13,699.4	22,485.0	
Administración	2,833.6	4,088.2	3,701.1	5,541.5	4,971.7	6,222.5	9,269.0	Poderes Legislativo, Judicial y Organos Autónomos	4,169.7	6,234.8	11,008.1	
Poderes Legislativo, Judicial y Organos Autónomos 3/	332.0	439.7	652.7	2,169.2	3,073.6	3,822.8	5,001.7					

1/ Incluye el gasto correspondiente a los Poderes, Organos Electorales y Tribunales Agrarios. Por esta razón no coincide con el gasto programable, en clasificación sectorial.

2/ Este subsector se creó en 1992 con recursos que anteriormente se ubicaban en el sector comercio y abasto. Sin embargo, para fines de comparación se presentan datos desde 1991.

3/ Para 1992 se incluyen 211.8 millones de pesos que transfirió el ramo XXIII para llevar a cabo diversos programas por parte del Poder Legislativo.

FUENTE: Informe de Gobierno, 1997 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

FUENTE: Informe de Gobierno, 1997 y Cuentas de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Nota: Para 1995, en el renglón de salud se asentó el total de Salud y Seguridad Social, tal y como está en la Cuenta Pública de este año, por no tener todavía el desglose de ambos subsectores. Para 1998, nuevamente hay un cambio de metodología y la clasificación del gasto sectorial se convierte a una clasificación funcional. Por lo tanto, si no contar con la apertura de 1987, se tiene que agrupar en un solo renglón lo que antes se tenía en: Gobierno, Fuerzas Armadas y Procuración de Justicia; Gestión Gubernamental y Servicios y; Poderes Legislativo, Judicial y Organos Autónomos.

SECTOR DESARROLLO RURAL
(Millones de Pesos)

Cuadro 3

SECTOR DESARROLLO AGROPECUARIO
(Millones de Pesos)
1995-1998

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994		1995	1996	1997	1998
TOTAL	4,003.2	4,888.1	6,512.6	7,907.8	8,449.7	10,101.7	16,015.8	TOTAL	22,898.8	25,550.6	29,782.1	30,247.6
GOBIERNO FEDERAL 1/	1,705.0	1,610.1	1,480.9	2,016.0	2,650.5	2,786.7	2,872.0	GOBIERNO FEDERAL 1/	3,331.0	3,141.0	4,293.7	0.0
Agricultura y Recursos Hidráulicos 2/	1,530.1	1,312.7	1,207.7	1,669.1	2,137.6	2,187.9	2,310.6	Agricultura y Recursos Hidráulicos	1,593.4	2,047.0	2,321.3	
Reforma Agraria	174.9	197.4	273.2	346.9	513.2	578.8	561.2	Reforma Agraria	487.4		603.5	
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca								Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	1,250.2	424.0		
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 3/	274.0	350.1	226.5	68.5	48.8	49.3	0.0	ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 3/	6,241.5	6,112.5	6,723.4	0.0
Productos Forestales Mexicanos	17.5	13.4	4.3	1.6				Comunicaciones y Transportes 2/		670.0	1,368.9	
Instituto Mexicano del Café	245.9	324.3	207.1	66.9	49.8	49.3		ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 3/	6,241.5	6,112.5	6,723.4	0.0
Forestal Vicente Guerrero	10.6	12.4	15.1					CONASUPO 4/	5,241.5	6,112.5	6,723.4	
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 4/	2,024.2	3,007.9	4,805.2	5,823.3	6,748.1	7,485.7	13,143.9	ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 4/	14,426.3	16,297.1	18,745.0	0.0
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	951.1	1,030.4	797.3	687.8	1,309.9	723.7	1,032.1	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.	715.0	505.0	370.6	
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.	256.0	424.4	1,407.7					Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.				
Comisión de Aguas del Valle de México y del Valle de Texcoco	80.6	4.1						Comisión de Aguas del Valle de México y del Valle de Texcoco				
Fideicomiso de Riesgo Compartido	32.6	73.7	263.7	339.2	400.5	320.7	275.3	Fideicomiso de Riesgo Compartido	377.2	173.9	227.7	
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias	106.6	140.5	165.6	212.3	246.3	297.2	301.8	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias	319.7	413.1	515.8	
Universidad Autónoma de Chapingo	95.5	122.2	147.1	180.0	214.9	234.4	264.5	Universidad Autónoma de Chapingo	309.3	378.8	463.7	
Comisión Nacional del Agua		756.3	1,213.8	1,808.7	1,861.6	1,575.2	1,901.7	Comisión Nacional del Agua	2,166.3	2,379.2	3,153.4	
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua		36.0	37.8	61.3	102.1	97.0	122.9	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua		133.4	173.6	
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria				166.2	1,107.4	1,373.6	6,618.7	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria	6,848.6	7,650.8	8,895.3	
Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios				126.2	186.5	237.2	364.1	Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios	449.1	415.8	386.5	
AGROASEMEX						87.7	226.1	AGROASEMEX	196.3	232.7	352.6	
Procuraduría Agraria					87.2	260.5	337.2	Procuraduría Agraria	330.6			
Registro Agrario Nacional					41.0	171.1	151.2	Registro Agrario Nacional	144.8			
Diferencial en Precios								Diferencial en Precios				
Subsidios a la Industria Molinera				1,072.4				Subsidios a la Industria Molinera		1,045.7	382.2	
Otros 5/	501.8	420.3	772.2	949.2	1,211.7	2,107.4	1,550.3	Otros 5/	2,568.2	2,887.8	3,227.0	

1/ Gasto Directo.

2/ Con la creación de la Comisión Nacional del Agua, parte de los recursos que ejercía directamente la SARH, ahora se registran como transferencias a este organismo.

3/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal

4/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de los Ramos Generales.

5/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1995.

1/ Corresponde a Gasto directo, excluye cuotas del FOVISSSTE.

2/ Esta apertura aparece a partir de la resectorización efectuada.

3/ Incluye apoyos del Gobierno Federal.

4/ Se refiere a ayudas, subsidios y transferencias del Gobierno Federal y su distribución de los ramos generales.

5/ Diferencia entre las transferencias asignadas por las dependencias y ramos del Gobierno Federal y los recibidos por los organismos y empresas de control directo, que se utiliza como cifra de ajuste para efectos de consolidación.

6/ En el presupuesto original se incluyen recursos para cubrir los incrementos salariales de las dependencias y sus entidades coordinadas, así como otras provisiones que se asignan a éstas en el transcurso del ejercicio. El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Información.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1995-1998.

Cuadro 4

SECTOR PESCA
(Millones de Pesos)SECTOR MEDIO AMBIENTE Y PESCA
(Millones de Pesos)

SECTOR PESCA								SECTOR MEDIO AMBIENTE Y PESCA				
(Millones de Pesos)								(Millones de Pesos)				
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	
TOTAL	533.3	163.9	195.9	311.9	332.8	323.7	379.6	TOTAL	688.5	6,944.7	7,380.0	5,872.9
GOBIERNO FEDERAL 1/	89.6	116.4	178.8	301.3	289.6	316.0	364.6	GOBIERNO FEDERAL	658.5	3,681.3	4,844.7	0.0
Pesca	89.6	116.4	178.8	301.3	289.6	315.0	354.8	Medio Ambiente, Rec. Naturales y Pesca	628.9	3,429.7	4,566.4	0.0
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO	439.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	Gasto Directo 1/	180.8	1,686.3	2,098.0	
Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.	439.9							Ayudas, Subsidios y Transferencias	446.1	1,743.4	2,470.4	0.0
Comisión Nacional del Agua								Comisión Nacional de la Pesca	62.0	1,687.0	2,091.8	
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 3/	3.8	38.6	17.1	10.6	43.2	8.7	26.0	Instituto Nacional de la Pesca		13.7	0.8	
Instituto Nacional de la Pesca	1.4	2.0	4.9	7.1	11.6	6.2	15.6	Ayudas al Sector Social y Privado		41.4	100.5	
Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.		36.2						Fideicomiso de Plantaciones Forestales y Comerciales			277.7	
Fondo de Garantía para las Actividades Pesqueras (FOPECSA)			10.9	1.3	1.4	0.9	5.7	Apoyo al Estado de Yucatán		1.3		
Ocean Garden Products, Inc.					27.7			Otras	383.2			
Otros 4/	2.4	0.3	1.3	2.2	2.5	1.6	3.7	Desarrollo Social	61.6	120.4	140.4	0.0
								Gasto Directo	61.6	117.6	136.7	
								Ayudas Subsidios y Transferencias		2.8	3.7	0.0
								Comisión Nacional de Zonas Áridas		1.6	1.4	
								Instituto Nacional Indigenista		1.2	2.3	
								Hacienda y Crédito Público	0.0	7.2	26.6	0.0
								Ayudas, Subsidios y Transferencias	0.0	7.2	26.6	0.0
								Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras		7.2	26.6	
								Superación de la Pobreza	0	124	106.8	0
								Gasto Directo	0	124	106.8	0
								Programa Nacional de Reforestación		124	106.8	
								Provisiones Salariales y Económicas	0	0	0	0
								Gasto Directo				
								Energía	0	0	2.5	0
								Gasto Directo			2.5	
								Organismos y Empresas en Presupuesto	0	3263.4	2535.3	0
								Pemex		3217.8	2393.5	
								CFE		20.7	121.7	
								LyFC			5.6	
								Ferreñales		24.9	14.5	

1/ Gasto Directo.

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de los Ramos Generales.

4/ El detalle de este concepto se encuentra en la Base de Datos.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999-1995.

1/ En 1996 y 1997, se excluyen cuotas al FOVISSSTE.

2/ Incluye apoyos del Gobierno Federal.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 5

SECTOR DESARROLLO SOCIAL
(Millones de Pesos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	23,727.1	31,332.3	44,419.3	60,732.1	86,212.4	117,043.1	133,836.4
GOBIERNO FEDERAL 1/	8,802.4	11,379.3	16,244.3	23,219.8	31,896.7	25,497.8	23,973.3
Educación Pública	8,858.8	8,448.9	11,294.2	15,727.8	9,842.8	7,221.8	8,224.0
Salud y Seguridad Social	1,153.3	1,422.3	1,795.2	2,777.0	3,981.4	4,056.4	4,822.9
Trabajo y Previsión Social	109.5	126.8	171.4	234.3	278.2	327.7	444.0
Desarrollo Urbano y Ecología	322.5	322.2	411.1	523.3	1,014.9	1,154.9	1,677.4
Sostenibilidad y Desarrollo Regional	822.6	1,075.2	2,862.4	4,947.4	8,378.6	1,334.0	7,943.0
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	8,884.3	12,381.4	17,804.6	26,918.9	33,241.3	36,811.0	45,988.3
ISSSTE	2,156.0	2,741.3	4,054.8	5,883.8	8,758.9	9,047.4	10,222.2
IMSS	6,570.0	9,441.5	13,800.1	20,043.1	24,882.8	30,357.8	34,688.0
IMSS-COPLAMAR (CONABUPO)	157.8	188.7	960.0	1,802.1	1,802.1	1,498.1	1,272.1
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 3/	6,340.3	7,804.8	16,367.3	16,608.7	37,779.4	46,744.6	63,876.8
Aportaciones para Educación Básica en los Estados, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAFFE)	422.1	608.9	702.1	988.4	15,381.4	22,879.7	28,298.3
Universidad Nacional Autónoma de México	778.0	824.0	1,291.0	1,827.8	1,873.9	2,478.2	3,017.5
Consejo Nacional de Fomento Educativo	68.7	89.9	105.8	144.8	177.1	228.0	688.8
Instituto Nat. para la Educación de los Adultos	137.8	180.8	228.4	307.4	380.8	472.9	581.3
Instituciones de Educación Media Superior y Superior	948.1	1,158.7	1,864.4	2,186.0	2,982.3	3,331.8	4,312.2
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	183.0	215.5	265.4	377.9	487.1	657.5	764.8
Universidad Autónoma Metropolitana	148.6	178.9	230.0	328.0	421.8	620.7	813.2
Comisión Nat. de los Libros de Texto Gratuitos	94.5	126.8	165.4	186.8	184.0	290.9	389.8
Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología	108.5	124.3	187.1	278.8	427.0	774.0	830.7
Educación para Todos los Niños	87.8	125.4	24.8	52.3	48.8	247.8	848.8
Programa de Apoyo a la Primera Escolar					44.2	241.9	287.6
Programa de Apoyo a la Planeación Educativa						315.1	388.8
Instituto Nacional de Antropología e Historia						244.0	373.9
Instituciones de Educación Media Superior en Provincia						146.2	176.4
Centro de Investigación y Estudios Avanzados IPN, México en Colimatlán			138.8	308.8			
Fondo de Empresas en Solidaridad				130.0			
Subsidios a Estados y Municipios				1,283.6	2,169.1	4,340.2	
Instituto Nacional Indigenista						308.8	777.4
Programa Ciencia y Tecnología				185.3	110.2		
Fideicomiso para la Modernización Educativa del País					1,225.9		
Balneario Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	186.4	211.3	366.2	611.4	580.5	744.7	840.2
Parques Cívicos, Milares y de Gracia					889.0	882.7	789.8
ISSFAM					185.0	231.3	284.8
Instituto Nacional de Nutrición					88.5	88.8	114.6
Instituto Nacional de Psiquiatría					75.3	80.3	98.3
Instituto Nacional de Cardiología	17.8	24.1	32.3	42.7	53.4	63.7	83.8
Hospital Infantil de México	24.1	30.8	38.8	66.9	83.1	117.4	187.5
Hospital General Dr. Manuel Dora González	18.8	20.2	28.0	37.0	44.8		
Programa de Apoyo a la Telecomunicación Estatal	56.1	141.8	208.5	328.5	508.2		
Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados	147.2	146.4	238.1	318.5	338.8	350.0	408.8
Programa Nat. de Solidaridad-Serv. Soc. Oblig. Fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares	104.0	131.6	140.3	174.8	222.8	203.4	188.6
Sistema de Transporte Colectivo (METRO)	216.8	288.0	194.0	88.8			
Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100	411.8	518.7	321.0	178.9			
Servicios de Transporte Eléctrico del D.F.	48.1	85.3	47.6	22.5			
Departamento del Distrito Federal					387.8		
Obra Apoye al Transporte				144.0			
COSSOES	21.6	35.8					
Regiones de empleo-Cuatri. Becas a los Niños de Oaxaca y Campeche	121						
Fondo de Operación y Fomento del Comercio a la Vivienda (FOVI)	29.0	34.8	40.0	80.0	58.8	80.0	28.1
Fondo Fideicomiso Federal de Fomento Municipal	36.7	6.3					
Fondo de Inversión Financiera para el Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA)	8.2	10.6					
Programa del Henequén	88.0	70.0	88.0	802.0	882.8	879.2	778.8
Comisión Nacional del Agua				327.3	338.8	854.6	848.2
Filiales Colegiado							1,428.8
Otros 4/	1,892.0	2,281.1	3,443.3	6,438.1	5,749.8	5,472.2	6,221.8

1/ Cuentas de Débito.

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ Se refiere a transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramas Generales.

4/ El detalle de este concepto se encuentra en el Anexo de Datos.

FUENTE: Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1996-1998.

SECTOR DESARROLLO SOCIAL
(Millones de Pesos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	162,182.8	208,487.9	272,104.8	347,511.0			
Subsector Educación	86,143.7	82,960.8	117,351.1	148,807.0			
Subsector Salud	62,875.3	62,106.8	70,876.9	84,017.0			
Subsector Seguridad Social 1/		33,896.7	47,151.9	62,338.9			
Subsector Laboral	850.0	1,751.1	1,960.0	1,802.8			
Subsector Desarrollo Regional y Urbano	14,805.9	18,820.8	25,722.9	36,272.1			
Subsector Abasto y Asistencia Social	8,871.6	10,335.8	9,842.7	6,476.6			

1/ El monto de este subsector en 1995 está incluido en el subsector salud.

FUENTE: Cuentas de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 6

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de Pesos)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL	6,182.2	5,143.8	6,439.2	9,240.8	10,168.0	11,829.7	16,600.9
GOBIERNO FEDERAL 1/	1,404.8	1,431.8	1,805.8	2,859.7	2,883.9	3,886.0	6,729.3
Comunicaciones y Transportes	1,404.8	1,431.8	1,805.9	2,859.7	2,883.9	3,886.0	6,729.3
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	3,024.7	2,988.9	4,167.2	6,848.6	6,658.9	6,988.0	8,528.6
Carreteras y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	288.2	266.8	716.8	1,033.7	1,246.1	1,254.2	2,878.1
Ferrocarriles Nacionales de México	2,126.8	2,473.8	3,108.3	4,026.5	4,597.7	4,802.6	4,729.8
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	259.5	248.3	342.1	588.4	715.1	831.2	920.0
Aerolíneas de México, S. A.	350.2						
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 3/	762.9	722.8	486.1	732.2	913.2	1,878.7	1,342.8
Servicios de Telereservaciones	29.5	36.3					
Puertos Mexicanos		108.4	165.7	254.9	444.9	322.7	243.6
Teléfonos de México	329.7	300.0					
Servicios de Transbordadores	77.2	15.8					
Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	68.9	77.0	115.3	153.5	195.8	301.9	307.5
Servicio Postal Mexicano	43.3	90.0	45.0	102.8	40.0	37.0	59.0
Instituto Mexicano del Transporte			12.2	13.5	14.7	18.3	18.5
Comisión Nacional de Carreteras Alimentadoras y Aeropistas					20.8	136.2	205.0
Servicio de Dragado	96.6	0.1					
Otros	107.7	95.2	127.9	207.5	197.0	261.6	508.2

1/ Gasto Directo

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

4/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
(Millones de Pesos)

	1989	1990	1991	1995
TOTAL	15,237.9	22,143.8	43,842.3	24,209.2
GOBIERNO FEDERAL 1/	5,494.4	7,951.9	13,203.0	0.0
Comunicaciones y Transportes	5,494.4	7,951.9	13,203.0	0.0
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	8,723.5	12,967.6	29,178.3	0.0
Carreteras y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2,066.2	4,723.3	1,905.1	
Ferrocarriles Nacionales de México 3/	5,835.6	7,026.2	25,565.9	
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	822.7	1,218.0	1,705.3	
Aerolíneas de México, S. A.				
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	1,020.0	1,224.4	1,483.0	0.0
Servicios de Telereservaciones				
Puertos Mexicanos	16.5			
Teléfonos de México				
Servicios de Transbordadores				
Servicio a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	368.6	499.4	728.2	
Servicio Postal Mexicano				
Instituto Mexicano del Transporte	22.0	32.8	48.1	
Comisión Nacional de Carreteras Alimentadoras y Aeropistas	213.1	28.1	26.0	
Servicio de Dragado				
Diferencia en transferencias 4/			-18.1	
Otros 4/	399.8	664.1	676.8	

1/ En 1995, 1996 y 1997, se excluyen cuotas al FOVISS.

2/ Incluye apoyos del Gobierno Federal.

3/ Excluye los recursos destinados a Protección Ecológica y Nómina de Pensiones, mismos que se incluyen en el gasto del Sector Medio Ambiente y Pesca y Subsector Seguridad Social.

4/ Diferencia entre las transferencias asignadas por las dependencias y ramos del Gobierno Federal y las recibidas por los organismos y empresas de control presupuestal directo, que se utiliza como cifra de ajuste para efectos de consolidación.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 7
SECTOR COMERCIO Y ABASTO
(Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	6,223.2	7,140.9	9,663.8	6,230.1	6,368.7	9,422.0	9,406.5
GOBIERNO FEDERAL 1/	124.7	154.4	191.0	342.4	451.6	566.0	571.1
Comercio y Fomento Industrial	124.7	154.4	191.0	342.4	451.6	566.0	571.1
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	4,767.7	5,643.9	7,850.0	4,633.0	5,433.1	8,459.1	8,407.7
Conasupo 3/ PIPSA	4,767.7	5,643.9	7,850.0	4,633.0	5,433.1	8,459.1	7,847.0 560.7
ORGANISMO, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 4/	330.8	1,342.6	1,622.8	264.7	484.0	396.9	427.7
Filiales Conasupo	219.8	265.7	493.3				
Impulsora del Pequeño Comercio	6.9	30.0	249.3	49.9	53.0		
Procuraduría Federal del Consumidor	31.2	52.4	79.4	109.2	117.3	266.1	208.3
Instituto Nacional del Consumidor	19.0	19.5	32.7	45.6	57.4		
Centro Nacional de Metrología					18.8	75.4	97.9
Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C.	41.1						
Diferencial en Precios		952.2	700.0				
Otros 5/	12.8	22.8	68.1	50.0	237.5	55.4	121.5

Nota: A partir de 1995 el sector desaparece como tal y se incluye en el sector gobierno.

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ En ejercicio 1994 y 1995 excluye recursos destinados al Programa Social de Abasto por 1 773.4, 1 346.7 y 2 174.6 millones de pesos, respectivamente.

4/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

5/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos. En el presupuesto original se incluyen recursos para cubrir los aumentos salariales de la dependencia y sus entidades coordinadas, así como otras previsiones que se asignan a éstas en el transcurso del ejercicio y que en algunos casos se reorientan a otros sectores.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

Cuadro 8
SITUACIÓN FINANCIERA DE CONASUPO, 1988-1999
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
												PROGRESO	AFEROS
BALANCE FINANCIERO	-820.3	-871.8	-821.9	661.3	130.9	290.8	-68.7	728.0	-397.6	161.1	16.6	21.2	21.2
BALANCE PRIMARIO	-441.3	-686.7	-539.6	781.4	168.0	311.1	-67.3	728.0	-397.6	161.1	16.6	21.2	21.2
INGRESO TOTAL	4,328.3	6,068.2	7,310.6	6,384.4	7,193.2	10,186.2	9,653.1	8,141.0	9,444.1	8,817.8	8,038.4	1,874.3	1,874.3
INGRESOS PROPIOS	2,528.4	2,278.3	3,192.5	3,313.2	3,024.0	4,663.5	4,347.4	3,250.2	2,748.8	3,033.4	4,306.6	1,270.0	1,270.0
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	2,474.8	2,143.3	2,881.6	3,274.2	2,805.1	4,283.8	4,029.1	3,047.3	2,901.8	2,928.5	4,187.5	1,154.0	1,154.0
CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
INGRESOS DIVERSOS	51.5	132.9	330.9	39.0	218.9	379.7	318.3	202.9	147.0	104.9	119.1	116.0	116.0
VENTA DE INVERSIONES	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
INGRESOS AJENOS	26.5	5.9	43.6	66.0	608.3	10.3	27.8	20.2	179.2	569.0	4.8	169.7	169.7
TRANSFERENCIAS	1,771.4	2,776.0	4,074.4	3,005.2	3,580.9	5,512.4	5,177.9	4,670.6	6,516.1	5,225.1	3,727.0	434.6	434.6
GASTO TOTAL	4,946.6	5,929.8	8,132.4	5,733.1	7,062.3	9,695.4	9,621.8	7,416.0	9,841.7	8,656.4	8,021.9	1,853.1	1,853.1
GASTO PROGRAMABLE	4,787.6	5,643.9	7,850.0	5,623.0	7,035.2	9,875.1	9,620.4	7,416.0	9,841.7	8,656.4	8,021.9	1,853.1	1,853.1
GASTO DE OPERACIÓN	4,593.5	5,376.6	7,343.2	5,501.4	6,862.4	9,717.7	9,486.2	7,367.4	9,679.1	8,610.0	7,676.2	1,848.4	1,848.4
SERVICIOS PERSONALES	54.4	75.7	91.4	131.5	151.3	168.5	175.7	206.7	269.8	305.7	512.5	219.4	219.4
MATERIALES Y SUMINISTROS	3,456.2	3,898.2	5,276.8	3,182.0	4,173.9	6,680.2	5,905.7	3,404.9	4,360.6	4,874.8	4,653.8	974.1	974.1
SERVICIOS GENERALES	1,082.9	1,402.7	1,973.0	2,187.9	2,537.2	2,891.0	3,404.8	3,755.8	5,048.7	3,429.5	2,510.1	654.9	654.9
GASTO DE CAPITAL	20.0	17.2	14.5	46.3	3.9	29.7	29.7	13.6	15.6	46.4	12.9	4.7	4.7
INVERSIÓN FÍSICA	20.0	17.2	14.5	46.3	3.9	29.7	29.7	13.6	15.6	46.4	12.9	4.7	4.7
INVERSIÓN FINANCIERA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTO DE AJENAS	154.1	250.1	492.3	75.3	168.9	127.7	104.5	34.8	147.0	0.0	332.8	0.0	0.0
INTERESES	179.0	285.9	282.4	110.1	27.1	20.3	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1999.

Cuadro 9
SECTOR TURISMO
(Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
T O T A L	132.4	104.6	229.9	307.0	448.9	513.8	516.0
GOBIERNO FEDERAL 1/	103.0	103.1	199.1	289.6	325.9	346.9	405.5
Turismo	103.0	103.1	199.1	289.6	325.9	346.9	405.5
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 2/	29.4	1.6	30.8	17.4	123.0	166.9	110.5
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	27.3		29.0	15.2	116.6	156.1	102.0
Fideicomiso Destinado Exclusivamente para la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.	0.9						
Fideicomiso para el Turismo Obrero	0.6	1.2	1.4	1.6	2.0	0.2	
Otros 3/	0.6	0.3	0.4	0.6	4.4	10.6	8.5

Nota: A partir de 1995 el sector desaparece como tal y se incluye en el sector gobierno.

1/ Gasto directo.

2/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

3/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

Cuadro 10

SECTOR ENERGETICO
(Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	20,226.3	23,787.9	31,161.6	39,871.7	44,195.4	48,629.0	51,433.2
GOBIERNO FEDERAL 1/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	195.1
Energía							195.1
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	20,167.6	23,822.3	30,896.3	39,101.1	43,749.8	48,222.4	50,724.0
Petróleos Mexicanos 3/	12,855.7	14,212.8	17,082.0	22,123.8	23,728.9	23,449.5	26,192.1
Comisión Federal de Electricidad 3/	6,341.5	8,142.8	11,933.8	14,436.2	17,225.8	18,933.7	21,293.4
Cia. de Luz y Fuerza Del Centro, S. A.	970.4	1,266.7	1,880.7	2,541.1	2,794.8	2,839.2	3,238.5
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 4/	58.7	148.6	285.3	770.6	445.9	465.6	614.1
Instituto de Investigaciones Eléctricas	28.5	41.3	55.8	71.9	81.3	53.8	94.0
Inst. Nal. de Investigaciones Nucleares	29.6	40.6	53.9	79.9	89.6	59.8	154.7
Ejercicio Devengado de Organismos C.F.E.-Solidaridad	0.6			20.0			
Cia. de Luz y Fuerza del Centro-Solidaridad		63.7	155.6	177.1	211.2	182.3	233.7
Costo de Cobertura Petrolera				421.7			
Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas					4.4		
Apoyos Diversos					32.9		
Comisión Nacional para el Ahorro de Energía					3.7	6.0	7.5
Instituto Mexicano del Petróleo						21.0	
Otros 5/							12.7

1/ Excluye los recursos destinados al Programa de Protección Ecológica, mismos que se consideran en el gasto del Subsector Desarrollo Urbano, Ecología y Agua Potable.

2/ Incluye Apoyos de Gobierno Federal.

3/ Excluye los recursos destinados al Programa de Protección Ecológica, mismos que se incluyen en el gasto del Subsector Desarrollo Urbano, Ecología y Agua Potable.

4/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

5/ Corresponde a previsiones del Ramo XXIII.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

SECTOR ENERGETICO
(Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991
TOTAL	67,359.2	93,140.1	110,981.2	129,078.6
GOBIERNO FEDERAL 1/	181.6	217.4	229.1	0.0
Energía	181.6	217.4	229.1	
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	66,803.7	82,626.2	110,438.1	0.0
Petróleos Mexicanos	34,854.1	52,682.0	58,263.1	
Comisión Federal de Electricidad	28,181.9	35,632.3	47,016.9	
Cia. de Luz y Fuerza Del Centro, S. A.	3,967.7	4,214.9	5,158.1	
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS	393.8	393.5	324.0	0.0
Instituto de Investigaciones Eléctricas	97.4	110.7	86.2	
Inst. Nal. de Investigaciones Nucleares	90.8	113.5	153.9	
Ejercicio Devengado de Organismos C.F.E.-Solidaridad	185.1			
Cia. de Luz y Fuerza del Centro-Solidaridad	12.1			
Costo de Cobertura Petrolera				
Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas				
Apoyos Diversos				
Comisión Nacional para el Ahorro de Energía	7.8	11.2	10.6	
Instituto Mexicano del Petróleo				
Diferencial en transferencias 3/		-3.2		
Otros	20.7	181.3	73.4	

1/ Corresponde a gasto directo. En 1995, 1996 y 1997, excluye cuotas al FOVISSSTE.

2/ Excluye los recursos destinados al Programa de Protección Ecológica y Nómina de pensiones, mismos que se incluyen en el gasto del Sector Medio Ambiente y Pesca y en el Subsector Seguridad Social.

3/ Diferencia entre las transferencias asignadas por las dependencias y ramos del Gobierno Federal y los recibidos por los organismos y empresas de control directo, que se utiliza como cifra de ajuste para efectos de consolidación.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 11
SECTOR INDUSTRIAL
(Millones de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	9,537.7	8,010.2	9,370.2	6,329.6	3,361.7	1,929.4	199.5
GOBIERNO FEDERAL 1/	101.8	66.7	63.1	66.7	108.2	165.6	0.0
Energía Minas e Industria Paraestatal	81.9	49.3	63.1	66.7	108.2	155.6	
Comercio y Fomento Industrial	19.9	17.4					
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO 2/	9,033.0	7,410.1	8,777.0	4,503.8	2,946.6	653.2	0.0
Fertilizantes Mexicanos, S. A.	1,666.1	1,932.5	2,417.3	2,899.3	1,966.5		
Diesel Nacional, S. A.	455.8						
Const. Nal. De Carros de Ferrocarril, S. A.	192.1	166.6	197.9	304.2			
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.	1,507.8	1,559.7	1,917.9				
Siderúrgica Nacional, S. A.	104.2						
Productora e Importadora de Papel, S. A.	502.0	562.8	731.0	860.6	771.0	653.2	
Altos Hornos de México, S. A.	1,936.1	2,696.7	2,872.7				
Azúcar, S. A. de C. V.	2,668.9	491.8	640.2	439.7	209.1		
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 3/	402.9	533.4	530.1	739.1	306.9	1,120.6	199.5
Astilleros Unidos de Veracruz, S. A. de C.V.	30.7	40.3					
Comisión de Fomento Minero	38.2	57.5	45.9	25.2	149.9		
Fideicomiso del Azúcar	13.3	54.9	60.0	168.4	20.1	77.3	
Grupo Industrial NKS, S. A. de C. V.	33.5	31.0	40.0	44.1	32.8		
Consejo de Recursos Minerales			35.7		48.9	65.3	79.0
Azufre Panamericana							120.5
Fidelcomiso de Fomento Minero							
Otros 4/	287.2	349.7	348.5	501.4	55.2	978.0	

1/ Gasto Directo.

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

4/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos.

Nota: A partir de 1995 este sector desaparece.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

Cuadro 12

SECTOR ADMINISTRACIÓN
(Miles de Pesos)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	8,656.4	7,836.1	4,778.8	6,247.7	7,896.3	8,850.4	13,021.8
PODERES	328.8	434.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Judicial	236.8	276.2					
Legislativo	92.0	158.6					
GOBIERNO FEDERAL 1/	3,488.8	4,484.8	4,667.4	6,083.2	7,843.3	9,489.5	12,841.4
Presidencia de la República	123.7	132.1					
Procuraduría General de la República	103.5	198.4	416.7	579.6	703.2	1,118.5	1,473.4
Gobernación	235.9	358.1	803.8	733.6	964.0	1,180.4	1,498.4
Relaciones Exteriores	222.2	328.0					
Defensa Nacional	1,473.8	1,841.5	2,641.3	3,632.5	4,409.6	5,414.1	7,519.9
Marina	592.1	691.5	905.6	1,137.5	1,466.5	1,748.5	2,048.7
Hacienda y Crédito Público	485.5	577.1					
Contraloría General de la Federación	44.4	40.7					
Programación y Presupuesto	207.7	197.4					
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO	864.9	1,460.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Lotería Nacional	864.9	1,460.1					
ORGANISMOS, EMPRESAS, FONDOS Y FIDEICOMISOS SUBSIDIADOS 2/	973.9	1,576.4	211.4	164.6	352.0	390.9	480.2
Organización de los Estados Americanos (O.E.A.)	10.4	10.3					
Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.)	15.6	15.6					
Otros 3/	947.9	1,550.5	211.4	164.6	352.0	390.9	480.2

1/ Gasto Directo.

2/ Incluye Apoyos del Gobierno Federal.

3/ Se refiere a Transferencias del Gobierno Federal y distribución de Ramos Generales.

4/ El detalle de este concepto se encuentra en el Banco de Datos.

Nota: A partir de 1990, ya no aparece en Cuenta Pública la clasificación del Sector Administración y se sustituye por el Sector Justicia y Seguridad.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1995.

SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD NACIONAL Y PROCURACION DE JUSTICIA
(Miles de Pesos)

	1995	1996	1997	1998
TOTAL	14,481.6	26,068.1	30,540.4	58,825.4
GOBIERNO FEDERAL 1/	14,481.6	26,068.1	30,540.4	-
Defensa Nacional	7,821.3	11,034.0	13,280.7	-
Gasto Directo	7,821.3	10,981.4	13,222.5	
Ayudas, Subsidios y Transferencias		52.6	58.2	
Marina	2,488.6	3,598.5	6,021.5	-
Gasto Directo	2,488.6	3,574.7	4,988.5	
Ayudas, Subsidios y Transferencias		24.8	33.0	
Gobernación	2,619.7	3,980.2	4,871.3	-
Gasto Directo	1,777.6	2,209.4	2,816.1	
Ayudas, Subsidios y Transferencias	742.1	1,470.8	2,055.2	
Centro de Prevención y Readaptación Social	387.9	928.8	210.0	
Comisión Nacional de Derechos Humanos	98.9	131.7	170.4	
Instituto Mexicano de la Radio	31.2	47.7	56.8	
Academias e Institutos de Formación		74.5	873.6	
Policía en Entidades Federativas				
Otros	244.1	288.1	744.4	
Reforma Agraria	-	2,916.0	1,764.3	-
Gasto Directo		601.8	693.7	
Ayudas, Subsidios y Transferencias		2,314.2	1,070.6	
Pago de Indemnizaciones por Compras o Expropiaciones de Predios		1,741.0	448.0	
Procuraduría Agraria		390.4	452.2	
Registro Agrario Nacional		170.8	165.3	
Otros		12.0	15.1	
Procuraduría General de la República	1,652.0	2,106.4	2,788.0	-
Gasto Directo	1,652.0	2,080.9	2,754.2	
Ayudas, Subsidios y Transferencias		24.5	33.8	
Relaciones Exteriores	-	1,831.3	2,045.8	-
Gasto Directo		1,765.2	1,972.6	
Ayudas, Subsidios y Transferencias		66.1	73.2	
Hacienda y Crédito Público	-	902.7	788.8	-
Ayudas, Subsidios y Transferencias		902.7	788.8	

1/ Corresponde a gasto directo. En todos los años excluye cuotas al FOVISSSTE.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

Cuadro 13
INGRESOS PRESUPUESTALES
(Millones de Pesos)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ingreso Presupuestal	112,395.0	141,070.6	186,751.0	223,395.4	264,704.2	290,434.1	322,057.3	418,375.4	578,981.3	734,664.6	781,947.6
Petroleros	38,508.8	45,443.7	60,213.0	67,597.2	76,650.8	80,825.6	89,937.0	148,707.4	220,935.2	286,510.6	252,797.4
Pemex	16,239.8	16,790.5	25,474.1	25,063.2	25,597.9	27,904.7	31,272.6	49,206.8	73,353.2	85,030.8	81,873.4
Gobierno Federal	22,269.0	28,653.2	34,738.9	42,534.0	51,052.9	52,920.9	58,664.4	99,500.8	147,582.0	181,479.8	170,924.0
No Petroleros	73,886.2	95,626.9	126,538.0	155,798.2	188,053.4	209,608.5	232,120.3	269,668.0	358,046.1	468,154.0	529,150.2
Gobierno Federal	42,684.4	61,551.3	82,971.3	105,375.6	129,269.7	141,892.1	156,636.8	180,643.6	244,984.0	327,264.0	374,251.7
Tributarios	36,170.5	51,118.4	71,760.8	92,190.0	109,949.0	125,094.9	132,685.0	143,174.2	191,258.5	260,193.1	322,677.2
ISR	18,447.3	25,909.2	34,868.5	44,204.5	57,944.7	69,220.8	72,900.4	73,705.4	97,162.0	135,100.7	169,476.4
IVA	10,648.7	14,342.6	23,158.4	28,172.8	26,541.3	28,793.0	32,785.2	42,180.0	58,007.4	80,534.3	100,307.9
IEPS	3,558.2	4,645.1	4,342.9	4,504.4	5,520.7	5,748.8	6,168.2	7,380.8	9,283.2	10,967.4	14,977.4
Importación	1,622.6	3,754.5	6,237.2	9,740.5	12,649.0	12,524.2	12,604.4	10,947.6	14,621.3	17,771.4	21,124.7
Otros	1,893.7	2,467.0	3,353.8	5,567.8	7,293.3	8,808.1	8,226.8	8,960.4	12,184.6	15,819.3	16,790.8
No Tributarios	6,513.9	10,432.9	11,210.5	13,185.6	19,320.7	16,797.2	23,951.8	37,469.4	53,725.5	67,070.9	51,574.5
Organismos y Empresas	31,201.8	34,075.6	43,566.7	50,422.6	58,783.7	67,716.4	75,483.5	89,024.4	113,062.1	140,890.0	154,898.5

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN HACENDARIA, SHCP.

Cuadro 14
DEUDA NETA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO
(Saldos a Final de Periodo)

	TOTAL	INTERNA	EXTERNA
1980	1,400.0	600.0	800.0
1981	2,400.0	900.0	1,500.0
1982	8,700.0	2,600.0	6,100.0
1983	13,700.0	4,100.0	9,600.0
1984	20,000.0	5,700.0	14,300.0
1985	37,800.0	9,700.0	28,100.0
1986	94,800.0	21,500.0	73,300.0
1987	230,900.0	42,200.0	188,700.0
1988	278,100.0	84,600.0	193,500.0
1989	323,300.0	110,500.0	212,800.0
1990	354,000.0	140,100.0	213,900.0
1991	337,100.0	124,600.0	212,500.0
1992	277,200.0	69,700.0	207,500.0
1993	272,600.0	59,800.0	212,800.0
1994	467,700.0	67,600.0	400,100.0
1995	707,000.0	37,200.0	669,800.0
1996	740,300.0	113,400.0	626,900.0
1997	759,700.0	140,900.0	618,800.0
1998	957,100.0	185,600.0	771,500.0

FUENTE: Indicadores de Banco de México.

Cuadro 15
PRODUCTO INTERNO BRUTO

Años	PIB REAL		PIB NOMINAL		Base 1993=100	Variación
	Millones de Pesos de 1993	Variación Real	Millones de Pesos	Variación Nominal		
1980	948,607.3		4,718.2		0.5	
1981	1,029,481.8	8.5	6,467.0	37.1	0.6	26.3
1982	1,024,120.2	-0.5	10,412.0	61.0	1.0	61.8
1983	988,415.1	-3.5	18,754.7	80.1	1.9	86.6
1984	1,022,128.1	3.4	30,919.1	64.9	3.0	59.4
1985	1,044,489.1	2.2	50,152.0	62.2	4.8	58.7
1986	1,012,329.7	-3.1	82,317.7	64.1	8.1	69.4
1987	1,029,766.5	1.7	203,340.6	147.0	19.7	142.8
1988	1,042,066.1	1.3	416,305.2	103.0	39.9	100.4
1989	1,085,815.1	4.2	548,858.0	31.8	50.5	26.5
1990	1,140,847.5	5.1	738,897.5	34.6	64.8	28.1
1991	1,189,017.0	4.2	949,147.6	28.5	79.8	23.3
1992	1,232,162.3	3.6	1,125,334.3	18.6	91.3	14.4
1993	1,256,196.0	2.0	1,256,196.0	11.6	100.0	9.5
1994	1,311,661.1	4.4	1,420,159.5	13.1	108.3	8.3
1995	1,230,771.1	-6.2	1,837,019.1	29.4	149.3	37.9
1996	1,293,859.1	5.1	2,529,908.6	37.5	195.5	30.7
1997	1,381,351.6	6.8	3,178,953.9	25.7	230.1	17.7
1998	1,447,945.5	4.8	3,791,191.1	19.3	261.8	13.8

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.