



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

IMPORTANCIA DEL CONTROL PRESUPUESTAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

ESTUDIO DE CASO
PETROLEOS MEXICANOS
(1995-1997)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
P R E S E N T A
GUADALUPE OLIVA CAMACHO FLORES

287123



DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



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.

MUY EN ESPECIAL A MIS PADRES:
NATALIA FLORES Y HUMBERTO CAMACHO
YA QUE CON SU APOYO Y MOTIVACIÓN FUE POSIBLE LA CONSECUCCIÓN
DE ESTA META

A MIS HERMANOS:
POR SU APOYO Y COMPRENSIÓN
DURANTE TODO ESTE TIEMPO

A ROGELIO SIEMPRE,

A MI JURADO CALIFICADOR
DEL EXAMEN PROFESIONAL,
POR SUS VALIOSOS CONSEJOS
Y COMENTARIOS:

MAESTRO RIGORBERTO LEON BERBER
LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE
LIC. JOSÉ LUIS GUTIERREZ FRAGOSO
LIC. JESÚS MENDEZ REYES
LIC. ROGELIO PALMA RODRIGUEZ

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
POR LOS CONOCIMIENTOS BRINDADOS

A MI ASESOR DE TESIS:
MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE
POR SU ORIENTACIÓN E IMPULSO

A LA GERENCIA DE CONTROL PRESUPUESTAL
DE PETROLEOS MEXICANOS, POR LAS FACILIDADES OTORGADAS PARA
LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO

INDICE

INTRODUCCION		1
I	MARCO TEORICO CONCEPTUAL	
1.1	Estado	1
1.2	Gobierno	5
1.3	Administración Pública	9
1.4	Finanzas Públicas	14
1.4.1	Concepto	15
1.4.2	División	16
1.4.2.1	Ingreso Público	17
1.4.2.2	Gasto Público	18
1.4.2.3	Crédito Público	21
1.4.2.4	Política Fiscal	23
1.4.2.5	Presupuesto Público	24
1.4.2.5.1	Antecedentes	26
1.4.2.5.2	Importancia	27
1.4.2.5.3	Control Presupuestal	29
II	LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (1995-1997)	
2.1	La Administración Pública Mexicana durante (1995-1997)	34
2.1.1	Organización	37
2.1.2	Marco Jurídico	40
2.2	El Plan Nacional de Desarrollo	41
2.2.1	Concepto	41
2.2.2	Características	41
2.2.3	Contenido	42
2.2.4	Marco Jurídico	45
2.2.5	El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)	46
2.2.6	Propuesta en materia de Control Presupuestal	48
III	EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO (1995-1997)	
3.1	Concepto de Presupuesto de Egresos de la Federación	52
3.2	Marco Jurídico Vigente de 1995 a 1997	54
3.3	Clasificación Presupuestaria en México	56
3.4	Proceso Presupuestario en México de 1995 a 1997	56
3.4.1	Formulación	58

3.4.1.1	Anteproyecto	58
3.4.1.2	Proyecto	59
3.4.2	Discusión y Aprobación	60
3.4.3	Ejecución	61
3.4.4	Control y Evaluación	62
3.4.4.1	Control	62
3.4.4.2	Evaluación	63
3.4.4.2.1	Cuenta de la Hacienda Pública Federal	64
3.4.4.2.2	Concepto	65
3.4.4.2.3	Utilidad	67
3.4.4.2.4	Marco Jurídico	68
3.4.4.2.5	Estructura	70
3.4.4.2.6	Etapas	72
IV	PETROLEOS MEXICANOS	
4.1	Naturaleza	75
4.2	Importancia	76
4.3	Marco Jurídico	78
4.4	Antecedentes	84
4.5	Estructura (1995-1997)	86
V	EL CONTROL PRESUPUESTAL EN PETROLEOS MEXICANOS (1995-1997)	
5.1	Formulación del Presupuesto	91
5.1.1	Anteproyecto de Presupuesto	92
5.1.2	Proyecto	94
5.1.3	Integración del Presupuesto	96
5.2	Discusión y Aprobación	97
5.3	Presupuesto Autorizado	98
5.4	Ejercicio Mensual del Presupuesto	99
5.5	Adecuaciones	100
5.6	Control Presupuestal	101
5.6.1	Presupuesto Mensual Autorizado	102
5.6.2	Seguimiento del Ejercicio Mensual del Presupuesto	106
5.6.3	Integración de la Cuenta Pública de la Institución	106
5.6.3.1	Información enviada al Gobierno Federal	107
5.6.3.2	Información enviada al sector Energía	109
	CONCLUSIONES	116
	BIBLIOGRAFIA	124
	ANEXOS	131

INTRODUCCIÓN

Una de las tareas más importantes que realiza la administración pública en México es la del control para el manejo honesto y racional de sus recursos financieros. Para esto, procura en todo momento instrumentar procedimientos actuales y novedosos que resulten eficientes en las operaciones financieras que se realizan en las entidades públicas.

La actividad del control financiero que realiza el gobierno, es a través de órganos y procedimientos que permiten conocer la aplicación del gasto público, así como, prevenir y en su caso, detectar posibles desviaciones que se pudiesen presentar.

El control que se aplica al ejercicio del gasto público y que será objeto de análisis en esta investigación, es el referido al control presupuestal que se instrumenta en Petróleos Mexicanos (Pemex) y tiene como propósito, vigilar el estricto cumplimiento de los objetivos, metas y recursos presupuestales, tal y como fueron aprobados por la Cámara de Diputados.

El quehacer cotidiano en las instituciones públicas, particularmente en organismos descentralizados como Pemex, presenta en ocasiones situaciones que se encuentran fuera de la normatividad institucional vigente, tales como; variaciones presupuestales sin respaldo documental; movimientos contables efectuados sin los registros correspondientes; sobregiro de los techos presupuestales autorizados, o el incumplimiento en la calendarización del gasto público.

Resulta evidente que los hechos descritos, influyen en la crisis de credibilidad de la sociedad mexicana respecto al manejo de los recursos financieros de las instancias gubernamentales, ya no sólo de Pemex sino de todas en general, que continuamente exhiben mal manejo de los recursos financieros, negociaciones ilícitas, enriquecimientos inexplicables de los servidores públicos, aplicación del

gasto público de acuerdo a intereses personales y no a objetivos institucionales entre otros. Estos actos, ponen en tela de juicio los esquemas actuales de fiscalización y vigilancia instrumentados por la administración pública.

Las razones arriba expuestas se suman al interés por analizar las deficiencias que se presentan en la aplicación del control presupuestal que se opera en Petróleos Mexicanos; las irregularidades en el ejercicio del gasto, particularmente, durante el periodo 1995-1997; los desvíos de fondos producto de la ineficiencia de las instancias encargadas de la vigilancia del ejercicio presupuestal y, por último, el retraso en la entrega de los estados financieros del mismo para su revisión.

Pemex es, sin lugar a dudas, un organismo público descentralizado de vital importancia no sólo para la administración pública sino para los ciudadanos en general, ya que genera alrededor de la tercera parte de los ingresos públicos de nuestro país, asimismo, sirve como aval para la contratación de empréstitos que utilizan para financiar su actividad y poder cumplir con los cometidos de ésta.

En la presente investigación se analizará cada uno de los elementos que intervienen en el control presupuestal y su aplicación en Petróleos Mexicanos, destacando la importancia que adquiere. Para dicho estudio, el trabajo se divide en cinco capítulos que a continuación se explican brevemente.

En el primer capítulo, se hace referencia al marco teórico-conceptual del Estado como razón de ser del gobierno y de la administración pública como la ejecutora de los planes y programas instrumentados por éste; se examinan las finanzas públicas para destacar la función financiera encomendada al gobierno, la cual realiza a través de los órganos e instancias de la administración pública; asimismo, para centrar nuestra investigación se señalan los antecedentes, objetivos y la importancia del Presupuesto Público, para concluir con una breve explicación de lo que es y en qué consiste el Control Presupuestal.

En el segundo capítulo, se analiza la estructura y composición de la Administración Pública Mexicana de 1995 a 1997, se señala al Plan Nacional de Desarrollo como el elemento que ordena y racionaliza en forma sistemática sus acciones durante el presente sexenio; también, se describe su estructura que muestra los objetivos, metas, estrategias y prioridades. Posteriormente, se analiza la propuesta del ejecutivo federal en materia de control presupuestal contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En el tercer capítulo, se examina el proceso del presupuesto público, señalando como se lleva a cabo la preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se destaca en la fase de ejecución del mismo, la relevancia de la etapa de control, incluyendo la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal como elemento anual de control del presupuesto, así como las instancias públicas internas como son las contralorías de cada entidad, y externas, como los despachos privados regulados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el órgano técnico de la Cámara de Diputados denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

En el cuarto capítulo, aborda el tema Petróleos Mexicanos como la empresa más grande y relevante de nuestro país que genera importantes recursos para el financiamiento de la actividad gubernamental, se analiza su naturaleza, importancia, actividades que desarrolla, el marco jurídico que atiende y la composición de su estructura después de su reorganización en 1992.

En el quinto capítulo, punto nodal de nuestra investigación, se analiza el control presupuestal llevado a cabo en Petróleos Mexicanos, que abarca desde la formulación del presupuesto, su aprobación, su programación mensual, el ejercicio presupuestal, las adecuaciones y finalmente la Cuenta Pública; se hace referencia a los procesos que involucran y la forma en que se llevan a cabo, así como, la importancia de éstos para el gobierno federal, en cuanto a la integración de la

Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, se señalan las anomalías que se han presentado en el manejo de los recursos financieros de la industria petrolera estatal en los años de 1995 a 1997.

Finalmente, se incluyen las conclusiones que se derivan de esta investigación, señalando los aspectos más relevantes de ella y los aportes que pueda brindar en materia de control presupuestal.

CAPITULO I

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

I MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1.1 Estado

El Estado es una entidad política que preside los destinos colectivos de una sociedad y que ejerce el poder legal, tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido; uno es el social y otro es el jurídico, con el primer criterio se define al Estado como la "...unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formado por hombres asentados en un mismo territorio con el segundo criterio puede definirse al Estado como una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originario asentado en un determinado territorio".¹

Según Max Weber, el Estado es: "...Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio."²

"...Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular el Estado es una organización política por que es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza."³

El Estado es un tipo de organización creada, que tiene un conjunto de estructuras que le permiten asegurar su existencia; es una suma de capacidades que tienen por objeto atender lo que individual o colectivamente no es posible hacer. Se compone por un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, con derechos y obligaciones; su poder supremo rige las leyes y

¹ Jellinek, George, Teoría General del Estado, pp.55 y 103

² Weber, Max, Economía y Sociedad, p.1060

³ Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, p. 128

las hace obedecer. Asegurar el orden, garantizar las libertades y lograr el desarrollo, son objetivos fundamentales del Estado.

Podemos distinguir los componentes del Estado que son: Territorio, Población y Gobierno, mismos que Norberto Bobbio define de la siguiente manera:

Como **Territorio** entendemos, además del espacio geográfico, todos aquellos elementos que constituyen el ámbito del derecho, mientras que como **Población**, elemento esencial y razón de ser del Estado que significa conjunto de hombres que viven vinculados en interacción con medios y fines; y desde el punto de vista jurídico, destinatarios del derecho del Estado. Asimismo se define como **Gobierno** al poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza y en consecuencia, por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz.⁴

Para entender la esencia del Estado, se debe analizar la evolución y las contradicciones que se dan en el interior del mismo y como éstas han creado las condiciones para pasar de un Estado a otro, hasta dar en nuestros días cuerpo al Estado moderno que surge como necesidad de asociación entre los individuos para vivir todos bajo un mismo régimen, cediendo cada individuo parte de su autonomía a la institución estatal.

“El Estado moderno se caracteriza por instituir formas para organizar y dirigir a una sociedad al bien común, sustentado en el equilibrio entre el interés privado y el social, con el fin de que este juego de intereses no afecten la estructura misma del Estado y de la sociedad.”⁵

⁴ *Ibíd*em, p.130

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p.33.

El papel del Estado moderno, consiste en mantener la cohesión interna de la sociedad a través, del respeto a los derechos y las obligaciones iguales para todos sus integrantes, así como, exigir y defender estos derechos y obligaciones en un ámbito de equidad.

La característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse, de acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder político se encuentra condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer tal poder. Cuando una agrupación está organizada de acuerdo con una norma que emana de un poder ajeno, no es posible atribuirle naturaleza estatal.

De acuerdo a la forma en que se organizan políticamente los Estados, es conveniente destacar que pueden ser simples o unitarios, cuando se sujetan a un régimen central, tanto estructural como políticamente y el poder central mantiene el control absoluto, asimismo, los compuestos o complejos, en que el poder político es descentralizado y no se concentra en una sola instancia u órgano.

El Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de Estado. El Estado unitario posee unidad política y Constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio.

En la Confederación, los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autenticidad de su soberanía.

En la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio, las facultades no otorgadas al gobierno central.

Un Estado es la organización de una comunidad y como tal es quien concreta la ordenación de la vida social, así como, actos de producción y ejecución de normas jurídicas; por lo tanto al referirse a él y a su acción, siempre estarán implícitos procesos económicos que sostienen la existencia material del mismo.

Como podemos advertir el proceso económico es uno de los aspectos más importantes para lograr el sostenimiento de un Estado, puesto que en la medida de la aplicación de las políticas adecuadas, se proveerá de estabilidad y credibilidad, ya que se debe considerar que éstas necesariamente afectarán a dos elementos básicos constitutivos del mismo: el pueblo y el territorio.

La participación del Estado en los procesos económicos se respalda en mandatos legales, que proveen de mayores o menores atribuciones, de las demandas de la comunidad y sus grupos; aunque no por esto, la voluntad popular deje de modular las acciones de participación efectiva del Estado en los procesos de producción y distribución. Si bien es cierto que la intervención estatal en el ámbito económico puede ser decidido por la sociedad, al hacerse ésta más participativa, el Estado también debe poseer márgenes de acción que le permitan regular los recursos de una nación, recursos de los cuales depende el desarrollo de la comunidad misma.

Para lograr el desarrollo el Estado dispone de diversos elementos, ya que puede establecer normas, crear instituciones, proveer de seguridades, usar y administrar los recursos de que dispone y, definir y precisar políticas de desarrollo y bienestar de la sociedad.

El Estado evoluciona y se va adecuando a los nuevos requerimientos, así como, a las políticas que dicta el mismo Estado, debido a los cambiantes procesos económicos que provocan la reestructuración de las economías al interior de los países y a las exigencias internacionales; es cierto que el Estado ha intervenido fuertemente en la economía, pero también ha venido reformándose, impulsando la actividad de los particulares, esperando que bajo estos nuevos esquemas se puedan resolver todas las necesidades de la comunidad.

1.2 Gobierno

Un Estado se representa a través de la creación de un aparato gubernamental, por medio del cual se construye y ejecutan políticas dirigidas a la sociedad que deben promover ante todo la existencia misma del Estado; es decir, los compromisos del Estado se cumplen mediante la capacidad de su gobierno, lo cual debe traducirse en el sostenimiento del Estado mismo y el desarrollo de los diversos sectores sociales:

“Gobierno es el conjunto de órganos del Estado que tienen a su cargo la ejecución de funciones en que se desarrolla el poder público y los actos que éste realiza por lo tanto, la forma de gobierno es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y relaciones que establecen entre sí.”⁶

Entre el Gobierno y el Estado existe una relación indisoluble, ya que el Gobierno es el Estado en acción, por ello el primero constituye un dispositivo de dominio para conducir la vida de los individuos, con objeto de lograr de ellos un comportamiento deseado y para que esto pueda ser aplicable debe tener un carácter normativo que regule por igual las acciones de los particulares entre sí ante la autoridad:

⁶ Guerrero, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista, p. 69

“Es el órgano encargado de realizar funciones de política y administración y por tanto es la parte organizada del Estado, ...es el mismo Estado en acción, a través del cual se ejerce el poder”⁷.

El Gobierno es una categoría, según Omar Guerrero estrechamente relacionada con las categorías de administración pública y poder ejecutivo. Gobernar es como lo definió Mosca, “...conducir políticamente el conjunto del organismo del Estado, e inclusive participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirige, la función gubernamental, paso hacia fines del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo, y de este modo gobernar se ha identificado gradualmente como administrar con sentido público.”⁸

El gobierno asume la dirección y organización de las acciones, competencia del Estado de carácter político administrativo, funciones que pueden ser de carácter Legislativo, Ejecutivo y Judicial; realizadas por órganos especializados con autoridad y responsabilidad que obedecen a una división de poderes, así también se cuenta con niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, por lo que de esta manera, abarca a todos los individuos que conforman el territorio nacional.

“Un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia de un país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos.”⁹

Desde una perspectiva propia, se entiende al gobierno como la institución que tiene que hacer patente la autoridad del Estado transmitiéndola a los individuos que conforman la sociedad, a través de políticas económicas, poblacionales,

⁷ *Ibíd.*, 72

⁸ Citado por Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, p.276

⁹ Guerrero, Op. Cit., p.265

culturales y servicios públicos, así como, vigilar la distribución de los bienes y recursos entre los intereses privados y sociales, siempre regulados por las diferentes manifestaciones orgánicas del mismo.

Con la expresión "forma de gobierno", se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo gobierno como elemento constitutivo del Estado, se han realizado clasificaciones atendiendo al criterio predominante del ejercicio del poder y sus aspectos exteriores.

Existe por tanto una clasificación clásica, que distingue las formas de gobierno según el ejercicio del poder, tomando en cuenta si éste se encuentra en manos de uno, pocos o de muchos. Desde Herodoto podemos encontrar esta clasificación aunque no sean las que examinen otros teóricos de la política helénica, que hablan de monarquía, aristocracia y democracia, Herodoto definía a la monarquía como el gobierno de un hombre, sin que tuviera responsabilidad ante otra autoridad; el gobierno de pocos era la oligarquía o la aristocracia legal, en tanto que el gobierno de muchos era lo después se llamaría democracia, él la denominaba isonomía, en la que los funcionarios eran nominados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos políticos más importantes.

Platón sostuvo en su obra La República, la idea de un gobierno perfecto y que no hay más que una forma de gobierno, porque aunque el mando esté en manos de uno o de muchos, no alterará las leyes fundamentales del Estado, también habla de oligarquía, señalando que es una forma de gobierno expuesta a grandes males, de democracia y de tiranía, que es la mayor enfermedad que puede padecer el Estado.

Por otro lado, la teoría aristotélica, se desenvuelve y se refiere también al número de personas que mandan, pero es tan sólo una persona la que atiende el interés general, encontrándonos con el reino o la monarquía.

Sobre las formas de gobierno han girado los puntos de vista de estudiosos de la política y tratadistas de la talla de Cicerón, Polibio, Santo Tomás de Aquino, Maquiavelo, Montesquieu, Rosseau, por lo que únicamente abordaremos el concepto de democracia, que si bien se ha usado con los más diversos sentidos nos referiremos a la siguiente definición y clasificación que se hace de la misma:

“...un gobierno del pueblo, ideal, soñado que parece inalcanzable [...] La clasificación más conocida de los sistemas democráticos hasta hace dos décadas era la de que existían tres tipos de regímenes democráticos. La democracia directa, semidirecta y la representativa.”¹⁰

La Democracia pura o directa: es aquella en la que el pueblo ejerce directamente el poder. Jamás ha existido ni podrá existir, mucho menos en nuestros tiempos que la vida social ha adquirido una extraordinaria complejidad. La semidirecta o semirepresentativa: ha tenido lugar en muchos países como Suiza donde el derecho de petición ha logrado una gran importancia política y se ha convertido en un medio de participación directa del cuerpo electoral, en la elaboración de la ley, es decir, se trata de la intervención popular en la ley.

La Democracia Representativa, durante más de un siglo dio lugar a grandes ilusiones dentro de la democracia burguesa y puede decirse que dominó en la mayor parte de los Estados Modernos. Implicó la participación del Pueblo en la realización de las funciones estatales, pero al no poder intervenir el mayor

¹⁰ Basave, Fernández del Valle Agustín, Teoría de la Democracia, p. 146

número se hizo necesario recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos, elegidos como representantes de toda la colectividad.

En la mayor parte de los regímenes constitucionales, surgidos durante el siglo XIX imitados por los países iberoamericanos y de otros continentes, se recogió el principio de la democracia representativa, según expresan muchas cartas magnas de occidente entre otras, la de México.

Cuando el Pueblo siendo titular del poder político designa representantes suyos para la integración de los diversos órganos que ejercen los atributos de mando, existe la democracia representativa.

1.3 Administración Pública

La Administración Pública cumple con tareas muy importantes para la sociedad, por lo que su conceptualización se da a partir del origen de la asociación de los hombres, cobrando de esta manera origen y naturaleza. Además de su desarrollo y evolución, de acuerdo a los requerimientos y necesidades de la sociedad, para la conservación del interés general, paz. y bienestar.

Con el surgimiento del Estado-Nación, la Administración Pública ha evolucionado y penetrado cada vez más en el desenvolvimiento de la comunidad ésta a la vez no se limita exclusivamente a la organización, procedimientos métodos y manejo de los recursos financieros, humanos, materiales, de información y tecnológicos; su existencia radica en la vida misma de la sociedad.

De acuerdo a lo anterior Bonin expresa lo siguiente:

“ La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe un pacto social, hay administración.”¹¹

La Administración Pública organiza la presencia del Estado en la sociedad y su función mediadora tiene como finalidad la conservación del interés general. Así mientras, la Administración Pública se constituye como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, “ ...el poder ejecutivo, como supremo depositario de la Administración Pública encargado de unir al Estado y Sociedad, es el gobierno en acción y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado.”¹²

Las funciones del Estado son tres. La ejecutiva o administrativa, la legislativa y la judicial. Las tres corresponden a la división de poderes del Estado moderno, en la que cada uno realiza a través de su respectiva función un determinado número de atribuciones, por lo tanto la administración pública está identificada con uno de los Poderes de la Unión, es decir, el Poder Ejecutivo.

“Gobierno y Administración guardan relación estricta, el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen relaciones prácticas; y la administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación que debe seguir el Estado, en tal sentido el mejor ejercicio de la

¹¹ C.J.B. Bonin, Principios de la Administración, Revista de Administración Pública, INAP, México 1982 pp. 83-84

¹² Uvalle, Berrones Ricardo, El Gobierno en acción (la formación del régimen presidencial de la Administración Pública) P.109

*soberanía estatal se traduce en buen gobierno y una correcta administración”.*¹³

En este sentido Ricardo Uvalle afirma, “...el Estado se vincula a la sociedad a través de la administración Pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado en la sociedad y en lo económico promueve el desarrollo.”¹⁴

Para la conceptualización de la Administración Pública diversos autores han tomado en cuenta, su relación con el gobierno, su finalidad y su medio. Gabino Fraga maneja que la satisfacción de los intereses colectivos que realiza el Estado, a través de la función administrativa como organismo especial la cual constituye la administración pública a la cual define como:

*“...el organismo público que ha recibido el poder político, competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia.”*¹⁵

Francisco Javier Osornio se refiere a la Administración Pública de la siguiente manera:

“La administración pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se ocupa, en consecuencia, de realizar aquellas actividades

¹³ *Ibidem*, p.24

¹⁴ *Ibidem*, p.35

¹⁵ A. Molito, Administración Pública, citado por Gabino Fraga en Derecho Administrativo, p.18

conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas [...] Desde el punto de vista orgánico, diremos que la Administración Pública es el órgano del Estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas.”¹⁶

Woodrow Wilson señala que:

“La Administración Pública es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto tan antigua como él mismo.”¹⁷

La administración pública es la actividad externa que el gobierno realiza para lograr el bienestar común de la sociedad. Es también una actividad que se desarrolla en el medio social con la finalidad de lograr el progreso y una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Es por lo tanto una actividad realizadora, constructiva y transformadora que se encarga de asegurar el desenvolvimiento del Estado en beneficio de la sociedad. La administración pública se encuentra vinculada a la existencia del Estado, dado que éste determina a través de acontecimientos sociales y políticos, el modo en que debe desarrollar sus funciones.

“La Administración Pública está integrada con un determinado número de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno su función es realizar, ejecutar o instrumentar el programa político, de acuerdo a los conceptos anteriores, es básicamente, la rama ejecutiva del

¹⁶ Osornio Corres, Francisco Javier. *La Administración Pública en el Mundo*. México Ed, UNAM 1986 p. 4

¹⁷ Wilson, Woodrow *Estudio de la Administración*, Revista Mexicana de Administración Pública, Ed. INAP PP.459-460, México 1983

gobierno legalmente constituida, su función es un conjunto de actividades o acciones mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.”¹⁸

De este modo la Administración Pública es el medio que permite realizar en forma concreta todas las acciones que conllevan al logro de los fines que ha asumido el Estado como representante legítimo de la sociedad.

“La administración Pública realiza tres actividades fundamentales: mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social”¹⁹

Podemos decir, que la finalidad de la Administración Pública es servir como instrumento para alcanzar la finalidad misma del Estado; es decir, mantenimiento del orden y la paz, instrucción pública, igualdad de oportunidades, protección contra la insalubridad y la inseguridad, ajuste y solución de conflictos de grupos o de intereses. En suma lograr hasta donde sea posible mejores condiciones de vida para la población a la que sirve.

“La administración Pública realiza tres actividades fundamentales: mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social”²⁰

¹⁸ Castelazo, José R., Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, pp.23

¹⁹ Ricossa, Sergio, Diccionario de Economía, p.33

²⁰ *Ibídem*, p.36

No obstante las tendencias, que postulan disminuir su actividad en aras de los costos y beneficios del mercado, la administración pública, continúa representando la más importante de la actividad social, su compromiso con el bienestar social, es el motor que impulsa el movimiento de los planes y programas del Estado.

Asimismo la Administración Pública moderna ha vivido cambios que se dan a raíz de las transformaciones políticas, económicas y sociales que han tenido los Estados y la sociedad civil, por lo tanto ésta, a su vez, cambia para encarar las necesidades de la sociedad.

Ante este entorno, la Administración Pública tiene que adaptarse y modificarse, enfatizando y dando respuesta a los requerimientos que surgen de la sociedad, en la solución de sus propios problemas, mediante una mayor comunicación y relación de los ciudadanos con el gobierno.

Es evidente que las sociedades actuales, buscan una mayor participación en los asuntos de gobierno. Estamos hablando de una sociedad que se torna cada vez más participativa en los asuntos de interés colectivo.

1.4 Finanzas Públicas

Las Finanzas Públicas, son uno de los aspectos más importantes de la función económica del Estado, permiten procurar los recursos necesarios para solventar los gastos públicos y para orientar en forma eficiente el uso de los recursos provenientes de la economía, así las políticas de ingreso y gasto público que se aplican son importantes para el proceso de desarrollo económico y social del país.

1.4.1 Concepto

Según Richard Musgrave, la Finanzas Públicas son:

“Conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado [...] refiriéndose por tal problema principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, estabilidad del nivel de precios y el desarrollo.”²¹

Harold M. Groves, se refiere al campo de las finanzas públicas como:

“...los ingresos y egresos de los gobiernos tanto federales como estatales y locales, dicho estudio comprende cuatro divisiones: recaudaciones públicas, gasto público, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto.”²²

Según la perspectiva de Ernesto Flores Zavala “...La Ciencias de las Finanzas Públicas, tienen por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida funcionamiento, también de la forma en que las riquezas serán utilizadas”²³

²¹ Citado por Jacinto Faya Viesca, Finanzas Públicas. p.1

²² Citado por Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, p.10

²³ Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, p.10

Las Finanzas Públicas se encargan de estudiar todo lo referente a la Hacienda Pública; es decir, el conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de recursos financieros del Estado.

1.4.2 División

Las Finanzas Públicas engloban los siguientes aspectos: los ingresos, los egresos o gasto público, el crédito público, la política fiscal y como técnica de apoyo la presupuestación. A continuación presentamos un cuadro con los aspectos más sobresalientes de cada uno de estos elementos para posteriormente, analizar de manera más completa cada uno de ellos.

DIVISION DE LAS FINANZAS PUBLICAS	
INGRESO PUBLICO	Flujo de Dinero o Bienes asignados a la economía de un país en un periodo determinado.
GASTO PUBLICO	Erogaciones que realiza el Gobierno para cumplir con sus cometidos.
CREDITO PUBLICO	Suma de obligaciones del Sector Público derivadas de la celebración de empréstitos.
POLITICA FISCAL	Proceso de disponer en determinada forma de los ingresos y los gastos.
PRESUPUESTACION	Estimación de recursos y las fuentes para su financiamiento.

Fuente: Elaboración Propia, en base en los respectivos conceptos citados por Ernesto Flores Zavala

1.4.2.1 Ingreso Público

"Las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico- social se les denomina ingresos públicos"²⁴

"El Ingreso Público desde el punto de vista fiscal es todo caudal de dinero para la atención de las erogaciones que afluye a una entidad pública y se destina a la realización de los fines de la misma."²⁵

Con base en los conceptos anteriores podemos decir, que los ingresos son percepciones que adquiere el Estado para satisfacer necesidades de la colectividad, mismos que se dividen de la siguiente manera:

DIVISION DE LOS INGRESOS PUBLICOS	
IMPUESTOS	Contribución obligatoria, que los gobiernos exigen a los individuos y a las organizaciones para satisfacer distintos gastos y servicios.
PRODUCTOS	Son aquellos ingresos que percibe el gobierno por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de bienes patrimoniales.
DERECHOS	Son las Contribuciones que demanda la Administración Pública en pago a los servicios por ella prestados o por el aprovechamiento de bienes de dominio público.
APROVECHAMIENTOS	Son recargos, multas y otros ingresos de derecho público, no contemplados en las clasificaciones anteriores.
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	Siempre es un beneficio diferencial que se percibe en forma especial en relación con una obra realizada por el ente público
APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	En la actualidad comprenden, tanto las aportaciones patronales y de los trabajadores a los distintos institutos de seguridad social, como las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Fuente: Elaboración Propia con base, en El ABC de las Cuentas Nacionales, INEGI, 1993

²⁴ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo IV, p.482

²⁵ Fonrouge, Giuliani. Derecho Financiero, Vol.I, p.186

Los Impuestos o Ingresos Tributarios: tienen el carácter de coercitivos, unilaterales y generales, además se dividen en Impuestos Directos cuando afectan directamente los ingresos que perciben los ciudadanos y los Impuestos Indirectos que afectan al consumo, es decir, se aplican a las compras que se realizan, ventas y/o al gasto. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios, estos tienen el carácter de coercitivos, además son bilaterales (tienen contraprestación se recibe a cambio del pago un bien o servicio) según la Ley de Ingresos de la Federación los ingresos no tributarios son los derechos que se obtienen por la contraprestación de servicios y están contemplados en la Ley Federal de Derechos, "...los **Productos** son los que se obtienen por el uso o explotación de bienes del Estado, los **Aprovechamientos** son los ingresos que provienen de multas, indemnizaciones, reintegros, aportaciones de los estados, municipios y particulares para el sistema escolar federal, alcantarillado, electrificación etc. Asimismo, las recuperaciones de capital, las aportaciones de contratistas de obras públicas y los ingresos destinados al fondo para el desarrollo forestal que provienen de las aportaciones federales, estatales y municipales."²⁶

1.4.2.2 Gasto Público

El Gasto Público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de planes y programas. Se entiende como Gasto Público: "...a los recursos que se destinan a la satisfacción atribuida al gobierno, de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que destinan a la satisfacción de una necesidad individual."²⁷

²⁶ INEGI ABC de las Cuentas Nacionales pp. 11,12 y 13

²⁷ Gabino Fraga, Finanzas Públicas, p. 331

El Estado una vez que ha obtenido los ingresos (por medio de las diferentes fuentes como los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos), procede a determinar el destino que le dará a todo lo recaudado, es la segunda etapa de la actividad financiera del Estado.

En la proporción que el Estado ha evolucionado en sus funciones, el gasto se incrementa en forma paralela a sus actividades llegando a ser un instrumento importante para la realización de sus objetivos, utilizando los recursos públicos para impulsar aquellos sectores productivos de la economía que en ciertos momentos requieran de su acción preferentemente para el desarrollo económico del país.

“El gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.”²⁸ dichos recursos pueden destinarse a los siguientes rubros, en los cuales se divide el gasto público.

DIVISION DEL GASTO PÚBLICO	
GASTO CORRIENTE	Gasto para la realización de las labores sustantivas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.
GASTO DE CAPITAL	Asignaciones para incrementar y dar mantenimiento a los bienes de las Dependencias y Entidades.
GASTO PROGRAMABLE	Son los gastos sujetos a un programa y dirigidos a objetivos y metas específicos.
GASTO NO PROGRAMABLE	Es el gasto destinado a saldar compromisos que no se identifican dentro de un programa.
GASTO EN INVERSION PUBLICA	Esta representado por las erogaciones destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas.
TRANSFERENCIAS	Gasto destinado a donativos, aportaciones, cooperaciones o intereses de la deuda.

Fuente: Elaboración Propia con base, en El ABC de las Cuentas Nacionales, INEGI, 1993

²⁸ Op. Cit., INEGI, p.13

Como se observa en el cuadro anterior los recursos financieros que integran el gasto público, pueden destinarse al Gasto Corriente, Gasto de Capital e Inversión Financiera, así como, a pagos por endeudamiento y transferencias que realizan las diferentes empresas del Sector Público.

Gasto Corriente son las erogaciones que realizan las entidades de la Administración Pública para desempeñar sus funciones, estas operaciones no incrementan los activos de la Hacienda Pública.

Gasto de Capital son las asignaciones destinadas a incrementar los bienes de capital y conservar los ya existentes, se incluyen las inversiones destinadas a las adquisiciones de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, a diferencia de los gastos corrientes, los gastos de capital reflejan un incremento en los activos fijos del sector público.

El Gasto Programable es el que comprende las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido y que están dirigidas a alcanzar objetivos y metas específicas con efectos directos en la actividad económica y social, dichos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal.

El Gasto No Programable es el que se destina a saldar compromisos que por su naturaleza no son factibles de identificar en un programa específico, tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga. Inversión Pública.

El Gasto en Inversión Pública son las erogaciones que realizan las dependencias públicas, los organismos descentralizados y las empresas del sector público destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas. En otras palabras, este tipo de gasto se destina a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Trasferencias, son las cantidades de ingreso que utilizan los diferentes niveles de gobierno para cubrir gastos no originados directamente por sus propias actividades, sino por terceros a quienes se les transfieren en forma de subsidios, ayudas o donativos, aportaciones o cooperaciones e interés de la deuda pública.²⁹

Los egresos del Estado están determinados por las provisiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Gobierno debe hacer, esto conocido como Presupuesto de Egresos.

1.4.2.3 Crédito Público

El Estado asume funciones económicas, políticas y sociales muy importantes, que el gobierno tiene que llevar a cabo y que determinan su gasto. De aquí que tenga que hacer uso de los ingresos que recibe pero, por diversas razones estos no son suficientes y tiene la necesidad de recurrir al crédito.

El crédito es un acto de confianza que puede ser público o privado. Para objeto de este trabajo, nos referiremos al primero que es aquel en que interviene el Estado, entregando instrumentos de pago futuros a inversionistas nacionales y extranjeros, tanto institucionales como individuales por recursos monetarios, en consecuencia el crédito público "...tiene su origen en un acto de confianza, cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de los ahorros, representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales"³⁰

Recurrir al crédito público para algunos implica "un gobierno con un desarrollo de trabajo improductivo, pues las operaciones gubernamentales no arrojan ganancias a la economía"³¹ o bien como recursos empleados para sostener

²⁹ *Ibidem*, INEGI, pp.13, 16 y 17

³⁰ Retchkiman K., Benjamin. Introducción al Estudio de la Economía Pública, p.235

³¹ Smith, Adam. Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones, p.873

consumos estériles o suntuarios. Aunque para otros como Alexander Hamilton, señalaba que el logro de determinados objetivos de interés público solo se podía a través de un mayor gasto gubernamental, el cual se podía cubrir con deuda, sin ser una carga sobre la posteridad."³²

Un Estado contrata diversos tipos de financiamientos ya que puede adquirirlos con los particulares nacionales o con particulares, organismos e instituciones extranjeras; así como, con otros Estados, para tal efecto se clasifica de la manera que a continuación presentamos:

TIPOS DE DEUDA DE LOS ESTADOS		
DEUDA	DESCRIPCION	ESTRUCTURA
DEUDA PUBLICA INTERNA	Corresponde al total de créditos que se negocian dentro de un país, se pagan dentro del mismo y en moneda nacional de acuerdo a la legislación correspondiente, este tipo de deuda significa la utilización de ahorro financiero interno de un país como vía de financiamiento.	Emisión de valores de tipo gubernamental, tales como Certificados y Bonos de Tesorería.
DEUDA PUBLICA EXTERNA	Representa todos los pasivos de un país con personas físicas o morales no residentes en ese país, independientemente de la moneda que se utilice para su contratación (moneda extranjera o nacional).	Bonos emitidos por un gobierno, créditos contratados con banca comercial, diversos organismos multilaterales o bien contratados de gobierno a gobierno.

Fuente: Elaboración Propia con base en la Clasificación de la Deuda que hace Benjamin Retchkiman

³² Salas Villagomez, Manuel, La Deuda Pública, p. 40

Los tipos de deuda o crédito público que se presentan son las clasificaciones más representativas que existen y que toman en cuenta el plazo de amortización, la forma de emisión, su efecto en la actividad económica. El presente trabajo hace énfasis en la clasificación que considera la nacionalidad del crédito, dado que se considera que la otra es el complemento de ésta, la deuda externa, por lo tanto, es la que mayor importancia y significación cobra y requiere mayor atención.

1.4.2.4 Política Fiscal

La Política Fiscal es el "...proceso de disponer de los impuestos y los gastos públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortiguar las oscilaciones económicas y a mantener una economía progresiva con elevados niveles de empleo y libres de inflación o deflación excesivas."³³

*"Política Fiscal es el término usado para describir en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno, con el propósito de modificar la demanda agregada, con el fin de mantener la ocupación plena y los precios estables, la política fiscal comprende el uso deliberado de los impuestos, gastos gubernamentales y operaciones de la deuda pública para influir sobre la actividad económica."*³⁴

*"Política Fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, así como, de la situación financiera."*³⁵

La política fiscal influye en la economía por medio del ingreso que obtiene el Estado y por el monto y la dirección del gasto público. Asimismo, forma parte de

³³ Samuelson, Paul Arthony, Curso de Economía Política Moderna, p.342

³⁴ Ricossa, Op. Cit., p.342

³⁵ Samuelson, Op Cit., p.347

la política económica, la cual utiliza ciertas actividades y acciones gubernamentales en el desarrollo y estabilización de la economía, ya sea aumentando o disminuyendo el presupuesto público o los impuestos según sean las circunstancias económicas que atravesase el país. Por lo tanto, la política fiscal consiste en ajustar la política tributaria y la política presupuestal, es decir, usar los gastos y los ingresos, de la manera más conveniente para compensar cualquier desajuste en la economía nacional.

1.4.2.5 El Presupuesto Público

Existen diversos conceptos que se utilizan para definir al Presupuesto entre los cuales podemos señalar el que menciona Guillermo Molina López:

“Operación de estimar, cifrar y acoplar por funciones y elementos de funciones los productos y gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción, precisando además los medios de financiamiento”³⁶

Para Cristóbal del Río Presupuesto es:

“ La estimación programada en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un periodo determinado. Es un conjunto de pronósticos referentes a un período determinado [...] Es un conjunto de pronósticos referentes a un período futuro inmediato.”³⁷

³⁶ Molina López Guillermo, Planificación, Programación y Presupuestación, p.81

³⁷ *Ibidem.*, p.82

"El Presupuesto es un acto que prevé y autoriza los gastos del Estado, así como los ingresos que permiten cubrirlos."³⁸

El Presupuesto tiene un carácter de previsión, de acuerdo a los conceptos analizados, asimismo, es un instrumento de control por medio del cual se presentan la estimación de los egresos e ingresos, pronósticos y estimaciones de una institución, no constituye un fin, sino un medio para alcanzar objetivos preestablecidos, su importancia no radica en elaborar un documento financiero, sino en considerar los fines que este instrumento tiene como objetivos fundamentales; mejorar las decisiones, racionalizar el uso de los recursos, incrementar la productividad, reducir costos, para mejorar los niveles de competitividad y tiempos dentro de cualquier institución o empresa pública. Siendo el Presupuesto Público una herramienta básica de la Administración Pública es conveniente señalar los objetivos que debe cumplir, de acuerdo a los diversos conceptos que analizamos y que son: de previsión, planeación, organización, coordinación o integración, dirección y control, es decir, comprende o se presenta en todas las etapas del proceso administrativo.

OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO		DESCRIPCION
1. Previsión	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Disponer de lo conveniente para atender a tiempo las necesidades primordiales.</p> <p>Tener anticipadamente todo lo necesario para la elaboración y ejecución del Presupuesto.</p>
2. Planeación	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Camino a seguir con unificación y sistematización mediante las cuales se establecen los objetivos a alcanzar.</p> <p>Unificar y sistematizar las posibles acciones de acuerdo a los objetivos.</p>
3. Organización	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de una entidad, con el fin de lograr su máxima eficiencia, dentro de los planes y objetivos señalados.</p> <p>Lograr una adecuada, precisa y funcional estructura de la entidad.</p>

³⁸ Peset Jean, Técnica del Presupuesto, p.3

4. Coordinación o Integración	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Desarrollo y mantenimiento armónico de las actividades de la entidad, con el fin de evitar situaciones de desequilibrio entre las diferentes secciones que integran su organización.</p> <p>Obtener una compaginación estrecha de todas y cada una de las secciones para que cumplan los objetivos para que cumplan con los objetivos de la entidad.</p>
Dirección	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Función ejecutiva para guiar o conducir e inspeccionar, o supervisar a los subordinados de acuerdo con lo planeado.</p> <p>Ayuda en gran medida a las políticas a seguir, toma las decisiones y visiones de conjunto, así como, el auxilio correcto y con acertadas bases para conducir y guiar a los subordinados</p>
Control	<p>Concepto:</p> <p>Objetivo:</p>	<p>Es la aprobación por medio de la cual se aprecia si los planes y objetivos se están cumpliendo.</p> <p>Compara a tiempo entre lo presupuestado y los resultados habidos, dando lugar a diferencias analizables y estudiables, para hacer superaciones y correcciones.</p>

FUENTE: Del Río González, Cristóbal. "El Presupuesto" págs. 6,7 y 8

1.4.2.5.1 Antecedentes del Presupuesto Público

Los pilares fundamentales del Presupuesto, se derivan del hecho político que conlleva el gobierno (representativo) y el incremento de las actividades económicas del mismo. El presupuesto fue el primer plan nacional y después fue usado por niveles menores de gobierno, este plan surgió de la necesidad de controlar con eficiencia los gastos e ingresos del gobierno.

*"Budget es la palabra inglesa de donde derivan todas las definiciones de Presupuesto en las distintas lenguas, esta palabra deriva de **Bougette**, que significa bolsa o saco de cuero, este objeto era utilizado por el ministro del tesoro inglés para llevar la documentación con los planes de finanzas gubernamentales para su aprobación al parlamento, este nombre de la bolsa de cuero se transmitió a la documentación que contenía y a partir de esto comienza a utilizarse dicha acepción que surge en el siglo XVIII. bajo el gobierno del Rey*

*Juan, por la imposición del sistema que obligaba al ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de ingresos y gastos del gobierno para su aprobación en el Parlamento, haciendo de este proceso ley incluida en la constitución del país.*³⁹

Durante las dos primeras décadas del siglo XX el presupuesto alcanza su madurez en E.U., comenzándose a utilizar también en el ámbito privado, combinando a la vez, métodos de planeación y racionalización de los recursos, esto dio como origen lo que hoy conocemos como control presupuestal que se difundió por Europa en Francia y Alemania principalmente, en 1930 se lleva a cabo el primer simposium sobre control presupuestal en Ginebra Suiza integrado por representantes de veinticinco países, donde se estructuraron los principios universales para obtener un rango internacional.

1.4.2.5.2 Importancia del Presupuesto

De acuerdo a los aspectos que hemos analizado del Presupuesto, advertimos la importancia que adquiere para la Administración Pública, al ser un instrumento que agiliza y hace más eficiente la labor del manejo de los recursos financieros del Estado. De acuerdo a la perspectiva de autores como Benjamin Retchkiman la importancia del presupuesto puede ser económica, política y administrativa mismas que a continuación analizamos:

Económica: Según A. Smithies el Presupuesto es "El arte de vivir de una economía en restricción y cuando no existe esta condición se encuentran

³⁹ Retchkiman, Op. Cit., p.287

recursos sin ocupación y el racionamiento de medios escasos a través del presupuesto deja de funcionar⁴⁰

Smithies señala que el presupuesto constituye el proceso por medio del cual se vive dentro de una economía en restricción, es decir, se proyecta este documento para asignar recursos escasos y que cuando existen bienes sin usarse en cierta medida el presupuesto pierde su racionalidad, pues como señala este autor que es la escasez la que determina una conducta racional del ente económico y el uso adecuado, así como, la aplicación del principio del Presupuesto.

“La importancia económica del presupuesto radica, en la formulación de objetivos y en la toma de decisiones, destacando el señalamiento de objetivos de política económica, la evaluación de erogaciones por realizar para alcanzar cada una de las metas en varias posibilidades, una medición de las aptitudes e intensiones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno que el Estado haya impuesto.”⁴¹

Para cualquier dependencia pública se toman decisiones para el ejercicio de las funciones que les competen, decisiones que implican una erogación, en este sentido el documento de referencia está constituido por el presupuesto

Política: La importancia política del Presupuesto, está determinada por la forma de gobierno que adopte el Estado a que se aplica, es decir, el presupuesto es considerado el “proceso político como se distribuyen los recursos financieros”⁴², esto es una forma de destinar recursos financieros por medio de mecanismos políticos, constituyendo la etapa de autorización en dicho proceso, debido a que se decide sobre intereses de la sociedad en conjunto. Asimismo, el gobierno al

⁴⁰ Ibidem. Retchkiman, p.294

⁴¹ Ibidem. p.295

⁴² Retchkiman, Introd.....

establecer su programa político se vale del Presupuesto para indicar los recursos financieros a través de los cuales los objetivos serán alcanzados.

Administrativa: Para que el Presupuesto se convierta en un mecanismo que asigne los recursos financieros del Estado en forma eficiente debe de basarse en una serie de procesos administrativos, que lleven a la mejor forma de aplicar los recursos de manera que se obtengan los resultados esperados. Al tratar de obtener eficiencia, que no es más que tratar de llegar a los objetivos esperados, usando las políticas más adecuadas que eliminan en lo posible el desperdicio de recursos escasos determinando las prácticas más convenientes

Si la Administración realmente es sentar las bases para tomar las mejores decisiones, entonces dice Anshen, citado por Retchkiman "...La herramienta administrativa más importante, más esencial, la constituye el presupuesto: organiza, influye, facilita y expresa pensamiento y acción administrativa"⁴³

La importancia administrativa reside principalmente en el registro de gastos en términos de montos y objetivos, y de servir de medida de control a través del cual las decisiones de gastar sean realizadas administrativamente y los registros de todo ello perfectamente definidos, tendiendo a que el presupuesto sea un instrumento útil.

1.4.2.5.3 El Control Presupuestal

La palabra control proviene del francés "Controlé"⁴⁴, su acepción más generalizada era la de fiscalizar, examinar, inspeccionar o comprobar.

⁴³ *Ibíd.*, Retchkiman p. 309

⁴⁴ Molina López Guillermo Eduardo, *Op. Cit.*, p. 177

En el campo administrativo el control se considera como la actividad de utilizar la información comparándola con patrones determinados, a fin de localizar oportunidades para tomar decisiones, engloba una etapa del ciclo presupuestal, denominada control presupuestal constituye un mecanismo preventivo y correctivo, pues su función es detectar desviaciones en el manejo de los gastos públicos para su oportuna corrección:

"...este proceso se lleva a cabo mediante el registro de operaciones durante el ejercicio del Presupuesto y se compone por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la adecuada asignación de recursos"⁴⁵:

"El control presupuestal se basa en información producida durante la fase de ejecución, se refiere a las realizaciones físico-financieras, con base en la técnica de seguimiento de las distintas etapas de ejecución del presupuesto con la finalidad de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas, investigando las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, estableciendo y definiendo responsabilidades, esta información permite definir acciones correctivas."⁴⁶

Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de

⁴⁵ Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México p.487

⁴⁶ *Ibidem*, p. 179

procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.

El control sobre el gasto público tiene como fin el uso eficiente de los recursos y una conducta propia del servidor público, "...las acciones de control constituyen en el campo administrativo actividades fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de recursos de la nación y la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos"⁴⁷.

"El control no constituye un fin sino un medio, sin embargo, conlleva una actitud finalista se trata de un control que empuja un sistema hacia una meta no es estéril ni pasivo, no es un acto de contención sino un cauce que orienta e impulsa"⁴⁸

De acuerdo a lo anterior, es importante resaltar que controlar significa guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen los deseados, asimismo, se interpreta como una especie de prevención, no hostil al acto, sino monitora del consejo, de advertencia.

Es decir, que el control presupuestal no solo constituye una medida de vigilancia, sino también, significa guiar las acciones que permitan alcanzar los resultados esperados.

El control presupuestal obedece a principios como el de Legalidad y Honestidad que consiste en ejercer el presupuesto conforme a la ley y reglamentos establecidos, en materia presupuestaria de Eficiencia este principio se relaciona

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 148

con el logro de metas y objetivos específicos asignados a programas de manera sistemática, contribuyendo a minimizar los costos operativos sin distraer el nivel, calidad u oportunidad de los servicios a ser ofrecidos por la entidad, proyecto o empresa pública. Eficacia se refiere a la Administración práctica y sistemática de las operaciones de una entidad pública asegurando los costos operativos mínimos.⁴⁹

⁴⁹ *Ibidem*, p. 183

⁴⁹ Molina, Op. Cit., p.180

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

(1995-1997)

II LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (1995-1997)

2.1 La Administración Pública Mexicana durante los años 1995 a 1997

Al inicio de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994), se hizo una actualización de las estructuras orgánicas, que consistió en la redistribución de funciones en el ámbito de la administración pública central, que dio lugar a diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En particular se integraron atribuciones afines en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), mismas que se encontraban en las Secretarías de Pesca, de Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta última dependencia asumió responsabilidades de desarrollo rural y cambió su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se hizo cargo de las atribuciones que le correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas al aseguramiento de la adecuada distribución, comercialización, abastecimiento de los productos de consumo básico a la población de escasos recursos.

Las atribuciones que le correspondían a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal relacionadas con el área de minas actualmente le competen a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el área de Gas L. P., paso de la secretaría de Comercio a la de Energía con lo cual limitó su

ámbito al sector energético exclusivamente y de ahí se deriva su nueva denominación de Secretaría de Energía (SE).

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le confieren nuevas atribuciones para constituir la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), entre las que destaca la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, la SECODAM se hizo cargo de las funciones en materia de patrimonio federal que tenía a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, incorporándose a su estructura como organismo desconcentrado, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Asumió también las funciones que le correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, así como la responsabilidad de autorizar en forma mancomunada con esta Secretaría, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe señalar que los cambios señalados, realizados del año 1995 a 1997, se encuentran señalados en el Programa de Modernización para la Administración Pública (PROMAP), como un avance al proceso de cambio que propone realizar impulsar en la presente administración. De estas acciones algunas han sido iniciadas en el lapso señalado, otras ya se venían realizando como parte de las atribuciones que le competen a la SECODAM, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su reglamento interior.*

* Datos obtenidos del Primer Informe de Gobierno del Presidente en turno Ernesto Zedillo Ponce de León.

ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

(1995-1997)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL
<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA <input type="checkbox"/> SECRETARÍAS DE ESTADO <input type="checkbox"/> DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS <input type="checkbox"/> CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS <input type="checkbox"/> EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL <input type="checkbox"/> INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO <input type="checkbox"/> ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO <input type="checkbox"/> INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS <input type="checkbox"/> FIDEICOMISOS PÚBLICOS

FUENTE: Elaboración propia, en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.1.2 Organización

La Administración Pública Federal mexicana dependiente del Poder Ejecutivo Federal, se integra por la **Administración Pública Centralizada**, compuesta por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y la procuraduría General de la República, así como, la **Administración Pública Paraestatal**, que abarca a los Organismos Descentralizados, Fideicomisos Públicos y Empresas de Participación Estatal.

La Presidencia de la República está conformada por órganos administrativos al servicio directo de Presidente de la República, como es el caso del Estado Mayor Presidencial, las Direcciones Generales de Comunicación Social y Asuntos Jurídicos, así como, los gabinetes especializados en materia económica, agropecuaria, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional.

Las Secretarías de Estado, forman parte de la Administración Pública Centralizada y son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de los asuntos del orden administrativo, efectuando además funciones de naturaleza normativa y política, del periodo 1995 a 1997 estas Secretarías fueron las que citamos a continuación:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Departamento del Distrito Federal
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁴⁹

La **Procuraduría General de la República**, es el órgano encargado de brindar asesoría al Gobierno Federal en materia jurídica y tiene como atribuciones: intervenir como Ministerio Público de la federación en todos los asuntos en que este tome parte; perseguir e investigar los delitos del orden Federal y ejercitar ante los tribunales la acción penal correspondiente.

Los **Organismos Descentralizados**, son entes creados por disposición del Congreso de la Unión o por Decreto del Presidente de la República los cuales tienen personalidad Jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones están dirigidas hacia la prestación de un servicio, la producción o explotación de bienes que satisfagan necesidades y demandas de orden público.

Dentro de este contexto Petróleos Mexicanos es una empresa paraestatal que tiene por objeto: "Ejercer la conducción central y la dirección estratégica de la industria petrolera estatal"⁵⁰

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, artículo 26.

Los **Fideicomisos Públicos** son aquellas acciones financieras establecidas por la Administración Pública Centralizada o por alguna entidad paraestatal, cuya finalidad obedece a la necesidad específica de atender demandas, proporcionar servicios o explotar bienes de interés general. En la Constitución de dichos Fideicomisos el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se reserva de ser el único **fideicomitente** (quien cede los bienes) de la Administración Pública Federal Centralizada, cuya labor consiste en vigilar que los contratos y acciones queden debidamente precisados, tanto para el **fiduciario** (quien administra o proporciona los recursos) como para el **fideicomisario** (el beneficiario).

Las **Empresas de Participación Estatal**, son aquellos organismos en los cuales el Gobierno Federal es propietario o aporta más del 50% del capital; en su constitución figuran acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el mismo gobierno; le corresponde a la Federación la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; donde el Gobierno Federal tiene facultades para vetar acuerdos de la asamblea general de accionistas o de los funcionarios responsables de su operación. Además la existencia de dichas entidades sólo se justifica de ser partícipes en áreas estratégicas o prioritarias conforme a lo establecido en los artículos 25,26 y 28 constitucionales ⁵¹

⁵⁰ Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Art. 2do.

⁵¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 1997 Títulos I, II, III y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

2.1.3 Marco Jurídico de la Administración Pública Mexicana

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **Artículo 90:** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:**

La Ley Orgánica de la Administración Pública, es el ordenamiento jurídico, que establece las bases legales para la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamento Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos forman la administración pública paraestatal.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.2 El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento que rige la acción de la Administración Pública, preparado por el Ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como, para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno además este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social de los particulares.

2.2.1 Concepto

La Ley de Planeación define al Plan Nacional de Desarrollo como:

“La ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación de la actividad económica, social, política, y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”⁵²

“El Plan Nacional de Desarrollo es un ordenamiento socioeconómico del país, basado en los grandes objetivos nacionales derivados de la Constitución Política. Pretende ser un instrumento flexible para hacer coherentes las acciones del sector público, crear el marco que induzca y concerte la acción social y privada y coordine la acción intergubernamental.”⁵³

⁵² Ley de Planeación, Artículo 3

⁵³ Castelazo, Op. Cit., P. 123

De acuerdo a los conceptos señalados podemos decir que, el Plan Nacional de Desarrollo presenta objetivos y metas, define los puntos de acción pública; no contiene exceso de cifras pues éstas se encuentran en los planes operativos anuales, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija orientaciones generales; señalando el compromiso que el Estado asume ante la sociedad civil.

2.2.2 Características

Las características que particularizan a este documento son en primer lugar que engloba toda la política gubernamental, su cobertura abarca todo el territorio nacional. Su temporalidad es a mediano plazo, debido a que sólo abarca un sexenio, su función principal consiste en definir propósitos, la estrategia general y las principales políticas, así como, indicar los programas de mediano plazo que deberán diseñarse para atender las temáticas y prioridades económicas sociales del desarrollo nacional.

En su formulación participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y municipales, así como, los grupos sociales y la ciudadanía en general a través de los foros de consulta popular.

2.2.3 Contenido

El Plan Nacional de Desarrollo contiene:

- La expresión del compromiso en materia de desarrollo económico y social asumido por el presidente.

- La forma en que se regirá el contenido de los programas

- Los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo.
- Propuesta para el marco obligatorio para toda la planeación del Gobierno Federal.
- Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados durante dicho periodo.
- La norma para la integración y contenido de los principales instrumentos de política anual como son el presupuesto de egresos de la federación, las iniciativas de leyes de ingresos, los convenios de coordinación entre la federación y los estados, así como, los contratos pactos y convenios que establezcan el sector público federal y los sectores privado y social.⁵⁴

Cabe destacar, como lo señalamos anteriormente, que el contenido del Plan Nacional de Desarrollo es básicamente cualitativo, dejando a los instrumentos de corto plazo y a los programas sectoriales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas. Todos estos elementos forman parte de la Planeación Nacional, que a continuación explicamos (en un cuadro con la información más elemental de los elementos que la componen).

⁵⁴ *Ibíd.*, p.39

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION NACIONAL

DOCUMENTO	ALCANCE		PARTICULARIDADES
	TEMPORAL	ESPACIAL	
Plan Nacional de Desarrollo	6 años	Nacional	Contiene los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo, establece lineamientos de política en todos los ámbitos y rige el contenido de los programas del sistema.
Programas Sectoriales	6 años	Nacional	Constituyen los lineamientos de política que rigen el comportamiento de las actividades económicas y sociales del sector correspondiente.
Programas Regionales	6 años	Áreas o regiones seleccionadas	Son utilizados para el fomento y desarrollo de un área geográfica de atención prioritaria y sintetizan las acciones de diversas dependencias y entidades que concurren en la región.
Programas Institucionales	6 años	Nacional o Regional	Contiene políticas, objetivos y prioridades de las instituciones que desagregan al plan y a los programas sectoriales.
Programas Operativos Anuales	1 año	Nacional o Regional	Son expresiones concretas de los propósitos y objetivos de los programas a mediano plazo. Contienen asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de la ejecución.
Planes Estatales de Desarrollo	6 años	Entidad Federativa	Constituyen los documentos orientadores de la política económica y social de las entidades federativas.
Planes Municipales	3 años	Municipio	Fijan las prioridades y objetivos locales y desagregan los contenidos de los planes estatales.
Programas Operativos Anuales y Estatales y Municipales.	1 año	Estatal	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del plan y los programas estatales de mediano plazo.

FUENTE: "Planeación Democrática" Secretaría de Programación y Presupuesto

2.2.4 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- o **Artículo 26:** 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 permanencia y democratización política, social y cultural de la Nación [...] La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación y los criterios para la formulación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo, asimismo, determinará a los órganos responsables del proceso de Planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Ley de Planeación:

Artículo 5: El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión, para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26
Ley de Planeación, Artículo 5

Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, contados a partir de la fecha de toma de posesión de cada gobierno, es decir, cada seis años, según lo señala la Constitución

2.2.5 El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) presentado por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León resultó de una consulta nacional como lo señala la constitución que se llevó a cabo en 97 foros con 516 reuniones, donde se presentaron más de 12,000 ponencias según cifras señaladas en el mismo Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) comprende cinco capítulos y un anexo con una relación de programas sectoriales. Los capítulos son: 1) Soberanía, 2) Por un Estado de Derecho y un País de Leyes 3) Desarrollo Democrático 4) Desarrollo Social 5) Crecimiento Económico.

Soberanía: En este capítulo se hace alusión a temas la preservación de la integridad territorial, vigencia del Estado de Derecho, actualización de la planeación estratégica de las fuerzas armadas, fomento a la cooperación internacional, la difusión y fomento al aprecio a la historia de nuestro país, su cultura, sus valores y principios, así como el establecimiento de nuevos vínculos internacionales.

Por un Estado de Derecho y un País de Leyes: en este apartado el Plan pone énfasis en la consolidación de un régimen de convivencia social regido fundamentalmente por el Derecho aplicado con justicia y equidad, para el logro de esto propone como alternativas la creación de condiciones que aseguren la protección de la integridad física y patrimonial de los individuos, ajustar la

normatividad a las necesidades actuales, el fortalecimiento de los Derechos Humanos y en general establecer los mecanismos que garanticen la justicia y equidad entre la ciudadanía.

Desarrollo Democrático: Garantizar la certidumbre y confianza en la vida política pacífica del país, es el postulado básico de este capítulo, estableciendo como mecanismos para lograrlo el fortalecimiento a la independencia de los órganos y funcionarios electorales, fortalecimiento al sistema de partidos como base democrática y los procesos electorales para que sean fuente de legitimidad, impulsar las bases para un nuevo federalismo, reformar y modernizar la administración pública, fomentar la participación social y la representación ciudadana, modernizar los sistemas de control interno y rendición de cuentas.

Desarrollo Social: Ampliar la cobertura y calidad de la educación, salud, seguridad social y vivienda, promover el desarrollo de la población, las regiones y las ciudades privilegiar la atención a la población con mayores desventajas económicas y sociales, impulsar una política integral y descentralizada del desarrollo social.

Crecimiento Económico: Hacer el ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional, establecer condiciones que propicien y preserven la estabilidad y certidumbre para la actividad económica, promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento, desplegar una política ambiental y de recursos naturales que haga sustentable el crecimiento económico.⁵⁵

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

2.2.6 Propuesta del Ejecutivo en materia de Control Presupuestal

La propuesta del Ejecutivo Federal en materia de Control Presupuestal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), pretende renovar el esquema de fiscalización llevado a cabo en México, el cual no se ha modificado desde que México surgió como país independiente. Señala la necesidad de lograr que la población confíe en el manejo de los recursos públicos, es decir, que éstos se manejen con honestidad, eficiencia y eficacia, asimismo, la existencia de los mecanismos adecuados para prevenir y detectar la desviación de los recursos financieros del Estado y que sean sancionadas las infracciones de los servidores públicos, oportuna y adecuadamente. Para lograr esto, el ejecutivo propone cuatro líneas de acción a seguir, que a continuación explicamos brevemente:

- I. **Objetivos claros y metas cuantificables:** establece que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo a criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), deberán establecer objetivos claros a nivel institucional, así como, a nivel intermedio, que vinculen, programas, acciones o servicios concretos con metas significativas y cuantificables en términos de resultados, este aspecto señala la necesidad de cambiar el enfoque hacia el impacto esperado en dichos programas en la sociedad en vez de centrarse en indicadores del volumen de trabajo o de los recursos a utilizar.

II. **Creación del Órgano de Auditoría Superior de la Federación**

Esta propuesta aún no aceptada hasta fines de 1998 consiste en la creación de un órgano técnico, imparcial y profesional dependiente del Legislativo para la vigilancia y fiscalización del uso de los recursos públicos del Gobierno Federal, tanto los que son responsabilidad del Poder Ejecutivo, tanto como los del Legislativo y Judicial. La creación de esta instancia pretende sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, pero a diferencia de la segunda, el nuevo órgano de fiscalización tendrá facultades directas para sancionar el desvío de recursos y normar los criterios para el control y la auditoría, así como, gozar de autonomía técnica y de gestión. Se conformará por un cuerpo colegiado de auditores generales, bajo la titularidad de uno de ellos, serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal.

III. **Creación de Indicadores del Desempeño:** A partir de 1997 por disposición del Ejecutivo las dependencias y Entidades de la Administración Pública, presentaron y acordaron con la SECODAM y la SHCP un conjunto de indicadores del desempeño, para evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios para asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos, asimismo, las áreas normativas de las coordinadoras de sector han establecido estándares de calidad con el propósito de inducir a la competitividad.

IV. **Sistema Integral de Información:** durante 1997 la SHCP y la SECODAM, adaptaron el Sistema Integral de Información incrementando su utilidad y aplicación en ámbito federal para contar con un instrumento ágil de procesamiento de datos que registre la evolución cuantitativa y

cualitativa de la gestión gubernamental, no sólo en materia de gasto sino en eficiencia. La SHCP contribuye con las previsiones presupuestarias necesarias que permiten la interconexión informática de todas la Dependencias y Entidades de acuerdo al Programa de Desarrollo Informático (1995-2000).

Decreto del 24 de Diciembre de 1996. D.O.F.

- V. **Fortalecimiento de los Órganos Internos de Control:** Por instrucciones del Ejecutivo durante 1996 se otorgó mayor independencia a los órganos internos de control para desempeñar su función preventiva y correctiva, ya que pasan a depender de la (SECODAM) los titulares de los mismos; adicionando la labor de instrumentar dentro de las Dependencias y Entidades el Programa de Modernización de la Administración Pública que engloba a esta propuesta.⁵⁶

La propuesta analizada se basa en una medición y evaluación de los resultados, modificación al sistema tradicional que evaluaba con base en los niveles de gasto autorizados y su respectiva asignación a programas o rubros de gasto, omitiendo la contribución de éste al objetivo a que se orientaban, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad, dando prioridad a la disciplina fiscal. Por lo que respecta al sistema de vigilancia y control, el ejecutivo propone además de centrarse a vigilar el apego al marco jurídico vigente y detectar irregularidades dar margen a dar cuenta de los logros alcanzados y a una eficiencia en el manejo de los recursos. Sin lugar a dudas la propuesta es interesante, pues contempla aspectos muy importantes del ejercicio del gasto público con opciones que se vislumbran viables, pero que su puesta en práctica aún no ha arrojado saldos positivos y esto se observa en los últimos capítulos, donde mostramos los resultados de la gestión gubernamental del ejecutivo tras los primeros tres años de su mandato.

⁵⁶ Ibidem, p.56.

CAPITULO III

**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACION**

(MEXICO 1995-1997)

III **EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION MEXICO** **(1995-1997)**

3.1 Concepto de Presupuesto de Egresos de la Federación en México

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1 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."⁵⁷

" El Presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa de los gastos que se deberán realizar, en relación con los servicios y demás prestaciones públicas"⁵⁸

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento jurídico, contable, así como, de política económica y social, que incluye las diversas erogaciones públicas para alcanzar los objetivos y metas del Gobierno Federal.

De acuerdo a la legislación vigente, el Presupuesto de Egresos de la Federación es la expresión política del gasto del gobierno que permite definir las acciones concretas de mayor relevancia en la actividad económica y social del país.

⁵⁷ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 15

⁵⁸ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II pág. 19.

“Es el Documento Jurídico, Contable y de Política Económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a iniciativa del Presidente de la República, con el cual se consigna el gasto público de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno Federal en el desempeño de sus funciones, en cada ejercicio fiscal”⁵⁹

En México el presupuesto refleja los egresos del gobierno federal, debido a que los ingresos están contenidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento operativo del Sistema Nacional de Planeación, al anualizar en términos físicos-financieros y en programas concretos de acción, las prioridades políticas, estrategias, y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas nacionales de mediano plazo.

La determinación del volumen, composición económica, destino y ritmo de ejercicio del Presupuesto no es un proceso aislado, pues obedece a prioridades, estrategias, objetivos y metas que se establecen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que formulan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo al artículo 26 constitucional y la ley de planeación, con el propósito de orientar el desarrollo económico.

⁵⁹ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública, p. 480

3.2 Marco Jurídico Vigente de 1995 a 1997

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 25: Establece y organiza las atribuciones del Estado en materia económica, afirmando el principio de ser rector de la economía, además se hace consistente con los instrumentos de política económica y la estrategia del desarrollo ordenado explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

Artículo 26: Señala las bases de la Planeación, atribuyendo al Estado la prerrogativa de organizar dicha función.

Artículo 31: fracción IV: Señala las obligaciones de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, de la Federación, de los Estados y Municipios.

Artículo 73: fracción VII: El Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para poder cubrir el presupuesto.

Artículo 74: fracción IV: Señala las facultades exclusivas que tiene la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie el Ejecutivo Federal su cargo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Artículo 126: Señala que los egresos del Estado deben estar previamente establecidos, por lo que todo el gasto público debe sujetarse a un programa determinado que contemple todas las necesidades a realizar.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Leyes:

Ley orgánica de la Administración Pública Federal: Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a consideración del Ejecutivo Federal.

Ley de Planeación: Establece el marco normativo que obliga a todas las instancias de gobierno a ejercer la Planeación, así como, el establecimiento en el artículo 12 el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con lo que se le da un ámbito más operativo.

Ley de Entidades Paraestatales y su Reglamento: Regula la organización, funcionamiento y control de las entidades Paraestatales, estableciendo los mecanismos para que los objetivos de éstas se ajusten a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, además norma las bases para su operación y desarrollo ajustándose al Plan Nacional de Desarrollo.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento: Establece el marco normativo, para la formulación, ejercicio y control de los gastos públicos, el Reglamento señala los procedimientos a seguir tanto para la programación-presupuestación, así como para los programas anteproyectos de presupuesto y el ejercicio del gasto para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Ley General de Deuda Pública: Señala el manejo normativo de la Deuda Pública, así como, las instancias encargadas de ello.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Así como, sus Reglamentos: Tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como, de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas que las dependencias y organismos descentralizados contraten.

3.3 Clasificación Presupuestaria en México

La Clasificación Presupuestal, permite mayor facilidad en la formulación discusión, aprobación, ejecución y control, así como evaluación del presupuesto en función de los objetivos que se pretenden alcanzar. Permite contar con la información detallada y oportuna que facilita la realización de diversos tipos de análisis. Las clasificaciones más usuales son las que a continuación detallamos:

Institucional o Administrativa: todas las dependencias que conforman el sector público son consideradas como unidades presupuestarias estableciendo la responsabilidad administrativa de los recursos financieros asignados a cada una de ellas.

Funcional: agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular que la distingue, su objetivo consiste en presentar una información para comunicar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que se paga en forma de impuestos y la proporción que los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio (educación, salud, etc.)

Este tipo de ordenamiento permite agrupar las transacciones del gobierno por funciones con relación a los propósitos definidos al ser aplicada es posible observar el contenido político de esta clasificación, la clase y el nivel de servicios públicos, así como, el grado de importancia que les asigna el Estado generalmente considera tres grupos para su aplicación a) servicios generales, en el que se incluye la administración general, los aspectos de seguridad y defensa, los de justicia y relaciones exteriores, servicios sociales, que considera las actividades de educación y cultura, de salud, previsión social, servicios económicos en el que se agrupan las actividades de agricultura, comercio, transportes y comunicaciones.

Económica: En ésta se identifica la naturaleza económica del gasto, es decir, se diferencian los gastos destinados a las operaciones corrientes de los asignados a operaciones de inversión, además esta clasificación tiene un rubro establecido para las transferencias y que son los estímulos financieros que el Estado otorga a fin de promover el crecimiento de determinadas ramas o áreas económicas para financiar la actividad de otros niveles de gobierno.

Por Objeto del Gasto: Se destaca por el total de egresos que se destinan a la adquisición de los insumos necesarios para el funcionamiento de las diversas dependencias del sector público. Es decir, atiende los aspectos contables de las operaciones de las dependencias del sector público relacionando el gasto con los tipos de bienes o servicios consumidos.

Sectorial: este tipo de clasificación agrupa los egresos de las diversas dependencias públicas en los sectores (económico, sociales y administrativos).
(Ver Anexo I)

3.4 El Proceso Presupuestario en México durante los años de 1995, 1996 y 1997

El proceso de programación-presupuestación, durante los años de 1995, 1996 y 1997 se compuso de etapas interrelacionadas, en donde se definieron objetivos y metas, así como, los recursos que se requerían para alcanzarlas.

3.4.1 Formulación

El Presupuesto cumplió con la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de la ejecución, mismo que fue elaborado anualmente considerando:

**ELEMENTOS QUE SE CONSIDERAN PARA LA FORMULACION DEL
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION**

- Las políticas de gasto público que fija el Gobierno Federal
- Las evaluaciones de las físicas y actividades financieras del ejercicio anterior
- El Programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el ejecutivo federal
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como, los convenios de coordinación con los gobiernos estatales.
- Las políticas y directrices establecidas en los POA'S.

Fuente: Glosario para el Proceso de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, p.112

3.4.1.1 Anteproyecto

"Es el estudio elaborado por cada rama que sirve de base para formular el Proyecto de Presupuesto del año siguiente."⁶⁰

⁶⁰ Ibidem. , Glosario, p. 32

En dicha fase del proceso presupuestal se presentaron a la comisión gasto-financiamiento los rangos de gasto, también conocidos como techos financieros para cada uno de los sectores administrativos y de otras entidades no sectorizadas, pero que si estuvieron integradas al presupuesto. Asimismo, se compatibilizaron los formatos e instructivos con base en la metodología de los programas de acción del sector público.

Finalmente, en el anteproyecto de presupuesto se enviaron oficialmente los lineamientos presupuestales, programáticos y calendario financiero a cada sector, esta información se envió mediante oficio firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

3.4.1.2 Proyecto

“ Es la estimación del gasto a efectuarse durante un ejercicio fiscal por el Sector Público Federal, que el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación.”⁶¹

Hacia finales del mes de julio durante los años 1995 a 1997, recibieron los coordinadores de sector sus respectivos oficios de lineamientos y rangos de gasto, con la obligación de hacer llegar a la SHCP, durante el mes de agosto un primer anteproyecto de su respectivo presupuesto de egresos.

El anteproyecto fue revisado y analizado por la (SHCP), misma que posteriormente, lo regresó a la comisión gasto-financiamiento (SHCP y SECODAM), para aprobar en forma definitiva las cifras de gasto y el calendario

⁶¹ Idem. , p. 521

de disposiciones, esta entidad a su vez lo entregó a los coordinadores de sector, quienes formularon su proyecto definitivo.

3.4.2 Discusión y aprobación

El período de negociación entre la SHCP y los coordinadores de sector. Estos últimos buscando siempre obtener mayores recursos financieros para sus programas; la secretaría buscando mantener el gasto total dentro de los límites compatibles con los ingresos disponibles.

Este período de negociación ocupó los meses de agosto, septiembre, octubre, y a veces algunos días de noviembre. A más tardar en los primeros diez días del mes de noviembre el presidente conoció el proyecto, aprobó y autorizó su impresión, posteriormente se realizó la misma operación con la exposición de motivos, uno o dos días antes del 30 de noviembre.

La fecha límite establecida por la Constitución, para que el Ejecutivo presente a la Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación el 15 de noviembre y el 15 de diciembre cuando inicie su mandato. La presentación de dicho documento debe hacerse por medio del secretario de hacienda, quien comparece personalmente a la cámara a explicar esa iniciativa.

“La presentación del presupuesto ante la cámara de diputados por parte del secretario respectivo y el intenso interrogatorio que le sigue durante varias horas, son uno de los momentos más importantes en el período

El mes de diciembre la Cámara de Diputados estudió, analizó, discutió y aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación, para los años de 1995, 1996 y 1997, ya que el 1 de enero del siguiente año se daría inicio al nuevo ejercicio fiscal. Legalmente no puede efectuarse ningún gasto, ni recaudarse ingreso alguno si no han sido aprobadas las leyes correspondientes.

3.4.3 Ejecución

La ejecución del presupuesto se inicia inmediatamente después de la aprobación, significa la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se han programado. Durante esta etapa es importante contar con un calendario que rijas las disponibilidades de efectivo para cumplir con todas aquellas actividades preestablecidas en cada período; esta fase dura todo el periodo presupuestal (generalmente un año).

El proceso presupuestario no termina con la aprobación que del mismo realiza la Cámara de Diputados, luego de su análisis y discusión por todos los partidos políticos. La siguiente fase inicia el 1 de enero de cada año, cuando comienza el nuevo ejercicio presupuestal que dura de enero a diciembre; es la etapa de ejercicio o ejecución.

Según la legislación vigente cada entidad es responsable de ejercer su propio gasto, sin requerir ninguna autorización adicional y sin más limitación que el calendario previamente autorizado que se deberá hacer del conocimiento de la Tesorería de la Federación, para normar la ejecución del gasto, dicha acción corresponde a las dependencias sectoriales, hacer la distribución mensual, la cual se conviene con la SHCP.

La calendarización de los desembolsos del gobierno federal, se utilizan para la contracción del gasto, ya que se van difiriendo los gastos no prioritarios, reduciendo el impacto real de los desembolsos del Estado.

3.4.4 Control y Evaluación

3.4.4.1 Control

El control presupuestal instrumentado por el gobierno mexicano, desde que surgió como país independiente, ha tenido como fin la adecuada utilización de los recursos financieros, además de cumplir el mandato constitucional del sistema representativo de informar al pueblo sobre el ejercicio de éstos.

El gobierno federal, cumple con la obligación de informar sobre el uso de los recursos públicos, a través de un informe global que se presenta ante el poder legislativo anualmente y se denomina Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el cual contiene los registros contables y financieros de cada dependencia del sector público, que avalan el ejercicio de su presupuesto autorizado.

La revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, según lo dispuesto por la Constitución, corresponde a la Cámara de Diputados, dicha función la realiza a través de sus órgano técnico; la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su carácter, este tipo de control es externo y posterior, pues se realiza una vez que concluyó el ejercicio presupuestal, la función que tiene es básicamente examinar los resultados obtenidos en el ejercicio presupuestal, tanto de carácter financiero, como programático, en función de lo previsto. Asimismo se realiza un Control Presupuestal interno que vigila el cumplimiento de las normas y disposiciones aplicables a la administración gubernamental.

⁶² Castelazo, Op. Cit., p.69

Es así como mientras el Control Interno mira desde y hacia el interior del Poder Ejecutivo, a través de SECODAM, para garantizar su correcto desempeño ante el propio ejecutivo este se realiza durante el ejercicio presupuestal, el Control Externo que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, analiza los resultados de la gestión gubernamental, ante la sociedad en su conjunto y ambos tienen el cometido de contribuir al mejoramiento de la gestión pública. Asimismo, las empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos solicitan el visto bueno, de despachos contables y auditores externos, que son contratados bajo la supervisión de (SECODAM).

Dada la importancia que reviste el control externo profundizaremos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, elemento del cual se vale la Contaduría Mayor de Hacienda para realizarlo.

3.4.4.2 Evaluación

“ Es la parte del Proceso de Control, que consiste en el análisis crítico de los resultados obtenidos, respecto a las metas o normas establecidas, con el fin de determinar las causas de las variaciones y definir las posibles medidas correctivas”⁶³

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente el diseño, ejecución y los resultados del proceso de planeación, así como, el funcionamiento de todo el sistema. En este sentido representan un instrumento indispensable para conocer la forma y medida en que se alcanzaron las metas y objetivos propuestos, lo que constituye una ayuda para la detección e identificación de posibles incongruencias, desviaciones, o deficiencias y las

⁶³ Idem. , Glosario. p. 112

aportaciones de los elementos de juicio sobre lo conseguido en el periodo considerado que abarca de 1995 a 1997.

La Evaluación es realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, se hizo en tres momentos, el primero se realizó cuando los programas fueron enviados a esta Dependencia y se evaluó el ajuste de estos con los planes nacionales, el segundo momento se llevó a cabo durante el desarrollo del programa con la finalidad de evitar y corregir errores, finalmente se evaluaron los programas al termino del ejercicio presupuestal, para observar si se alcanzaron las metas y objetivos y si los costos adecuados a lo realizado, con la finalidad de que en lo posterior los programas se realicen con base en los resultados obtenidos.

3.4.4.2.1 Cuenta de la Hacienda Pública Federal

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró las Cuentas Públicas anuales de los años de 1995 a 1997, que contienen los datos sobre el ejercicio del gasto público del año anterior, su papel es integrar este documento con base en la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que presentan un informe detallado de los registros contables y presupuestarios generados durante el ejercicio en cada de ellas, lo que implica la consolidación que se lleva a cabo sumalizando la información recibida de cada Entidad de la Administración Pública Central y Paraestatal.

Cada entidad y dependencia presentó durante el lapso de 1995 a 1997 sus estados financieros fundamentales, esto a partir de 1990 a petición del legislativo, para simplificar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y facilitar su análisis. A partir de ese año se concentran en un tomo los resultados generales y

en cuatro tomos sectoriales, se enfocan a la orientación sectorial del gasto, atendiendo su clasificación al gasto erogado por sectores, que señalamos anteriormente. Además resume el resto de la información y adicionalmente la información en detalle se presenta en discos magnéticos para su consulta. Posteriormente se envió la Cuenta Pública al órgano técnico de la Cámara de Diputados para su revisión.

La Cámara de Diputados en sesión plenaria, discutió la Cuenta Pública considerando el informe de la revisión realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda, formalizando su aprobación mediante un decreto que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

“ La acción Presupuestaria del Gobierno se verá así fortalecida al pasar la prueba democrática de su examen, discusión y aprobación”⁶⁴

Cabe señalar que los informes que integran la Cuenta Pública se basan el Presupuesto autorizado y las modificaciones realizadas durante su ejercicio.

3.4.4.2.2 Concepto

“ La Cuenta Pública es la información Contable, Financiera, Presupuestal y Económica relativa a la gestión del gobierno, con base a las partidas autorizadas en el presupuesto de egresos de la federación,

⁶⁴ ¿Qué es la Cuenta Pública?, Secretaría de Programación y Presupuesto, p.6

*correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior*⁶⁵

*“ La Cuenta Pública es el informe que rinde anualmente el Poder Ejecutivo a la H. Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora Del Estado ha tenido en el Desarrollo económico y social del país.”*⁶⁶

*“ La Cuenta Pública es la concentración, que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la información financiera y contable que rinden las entidades del Sector Público, bajo control presupuestal.”*⁶⁷

La Cuenta Pública es un informe que permite conocer cómo, cuándo y en qué forma fueron erogados los recursos financieros de las dependencias y entidades públicas. Es la herramienta fundamental, para que la Cámara de Diputados evalúe, fiscalice y controle el gasto del gobierno federal, puesto que de su examen y revisión se derivan auditorías, visitas e inspecciones a las entidades que no presenten la documentación que compruebe el ejercicio del gasto.

⁶⁵ Ibidem, p.12

⁶⁶ Ibidem p.69

⁶⁷ Ibidem, p.72

3.4.4.2.3 Utilidad

Rinde información pormenorizada que permite:

- Comprobar si los resultados se ejecutaron a los criterios señalados en los presupuestos
- Verificar el cumplimiento de los objetivos y metas físicas y comprometidos en los programas
- Verificar el origen y destino de los recursos autorizados ejercidos
- Retroalimentar el proceso de planeación y presupuestación conforme al plan nacional de desarrollo
- Informar a la población cómo, cuando y en que forma fueron erogados los recursos financieros ⁶⁸

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 23

3.4.4.2.4 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 74 Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV.

Párrafo 1 examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como, revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Párrafo 4. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Párrafo 5. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

Párrafo 6. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Párrafo 7. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento

Artículo 83: Será responsabilidad de cada entidad la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, así como, de la representatividad de los saldos de las cuentas de balance, en función de los activos y pasivos reales de la misma, adoptando para ello las medidas de control y depuración correspondientes.

Artículo 122: La Secretaría dará a conocer a las entidades de quienes deba recabar información, a más tardar el día treinta de noviembre de cada año, las instrucciones y formatos para obtener de éstas los datos necesarios para la elaboración de la Cuenta Pública.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Artículo 64: Compete a la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública:

Fracción I recabar la información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de efectuar la consolidación de los estados financieros, así como integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Fracción III. Definir la forma y términos en que las entidades deben rendir sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación.

Fracción VI. Definir la forma y términos en que deberán rendir información sobre las transferencias y subsidios las entidades otorgantes de los mismos, recabar estos informes, efectuar su consolidación y emitir los reportes que se deriven, así como, llevar el registro único de Transferencias.

Fuente: elaboración propia con base en los respectivos reglamentos

3.4.4.2.5 Estructura

ESTRUCTURA DE LA CUENTA PUBLICA

<p style="text-align: center;">TOMO DE RESULTADOS GENERALES</p> <p>Presenta información global sobre el comportamiento de las Finanzas Públicas correspondientes al año que se informa. (abarca información de la administración pública en general)</p>
<p style="text-align: center;">UN ANEXO ESTADISTICO</p> <p>Presenta información global detallada sobre el ejercicio presupuestal de año que se informa (contempla información por cada sector de la A.P.)</p>
<p style="text-align: center;">BANCO DE INFORMACIÓN</p> <p>Presenta información individual detallada sobre el ejercicio del gasto que se informa. (incluye información por cada entidad de la A.P.)</p>

FUENTE: Catálogo de Formato e Instructivos para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública, correspondiente al ejercicio 1997.

CONTENIDO DEL TOMO DE RESULTADOS GENERALES

- 1) *PRESENTACION*

- 2) *PANORAMA ECONOMICO Y RESULTADOS DE FINANZAS PUBLICAS*: Contempla un análisis económico que señala la estrategia económica que se integra por la estabilización continua de la economía, la ampliación de recursos para la inversión productiva y la modernización económica, mientras que las Finanzas Públicas muestran el balance presupuestario que es el resultado que genera el ingreso presupuestal menos el gasto neto presupuestal pagado, este balance presupuestario menos los

intereses de la deuda dan como resultado el superávit primario presupuestal.

- 3) *POLITICA DE INGRESO*: Muestra la estrategia de ingresos operada por el gobierno Federal que tiene como objetivo fortalecer la hacienda pública, mejorar la distribución del ingreso y adecuar precios relativos a través de los ingresos generados por ventas de acuerdo a los precios y tarifas.
- 4) *POLITICA DE GASTOS*: muestra los rubros el gasto programable y el gasto no programable cuyo contenido es la estrategia general, los principales resultados, la orientación sectorial, el programa nacional de solidaridad
- 5) *ORIENTACION SECTORIAL DEL GASTO*: se refiere a la clasificación del gasto por sectores.
- 6) *PANORAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD*: enfocado al bienestar social, producción, producción desarrollo regional etc.
- 7) *POLITICA DE DEUDA*: Muestra los saldos de la Deuda, su evolución, señalando los factores que explican su comportamiento, así como, su origen ya sea interno o externo, asimismo, el endeudamiento neto y las fuentes de financiamiento y el costo financiero.⁶⁹

⁶⁹ Catálogo de Formatos e Instructivos para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio 1997, Clave P3AD2771 hojas 2, 3 y 4

3.4.4.2.6 Etapas

I Elaboración y Presentación:

- a) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la formulación de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, acción que se realiza a través de la Subsecretaría de Presupuesto y la dirección General de Contabilidad.
- b) A su término es sometida a la consideración del Presidente de la República, quien una vez que la aprueba, mediante oficio de remisión , la hace llegar a la Cámara de Diputados.
- c) Esta remite la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara, para proceda a su examen y revisión.
- d) La Contaduría Mayor de Hacienda elabora y rinde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, envía el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre Del año siguiente.
- e) La Cámara de Diputados, en pleno, es la responsable de revisar y discutir la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, el documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado informe previo.

II La Revisión:

Al término de la revisión inicial, la Contaduría Mayor de Hacienda formula el informe previo, que contiene:

- a) Comentarios sobre si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al Sector Público.

- b) Los resultados de la gestión financiera del año anterior
- c) Opinión relativa a si las Entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables en la materia, así como, a los Presupuestos de Egresos de la Federación y Del Departamento Del Distrito Federal.
- d) Comentarios sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
- e) El análisis de los subsidios, las transparencias y los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones adicionales o conceptos similares.
- f) El análisis de las desviaciones presupuestales.

En el informe definitivo, además se hará, en su caso, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido en la realización de las actividades señaladas.

III Debate en la Cámara:

Sus integrantes que pertenecen a los diferentes Partidos Políticos llevan a cabo, el debate sin fecha fija, suele realizarse a finales de noviembre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública del año anterior. Los Diputados discuten la Cuenta y el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizan en un acuerdo que se publica en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de diciembre.⁷⁰

⁷⁰ ¿Qué es la Cuenta Pública? , Op. Cit. pp.17 y 18

CAPITULO IV

PETROLEOS MEXICANOS

IV PETROLEOS MEXICANOS

4.1 Naturaleza

Petróleos Mexicanos (Pemex), es una empresa que realiza actividades que abarcan la exploración y explotación de hidrocarburos, así como, la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos y petroquímicos. De acuerdo a la legislación mexicana estas actividades corresponden en exclusiva al Estado, por tanto Pemex es una organismo público descentralizado que por sus características adquiere la categoría de Empresa Pública, esta sólo es posible a partir de la separación de lo público y lo privado; por lo que posteriormente el gobierno pueda denominarlas entidades paraestatales como en el caso mexicano:

“La empresa pública es la unidad económica de producción de bienes o prestación de servicios que nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico.”⁷¹

De acuerdo al Profesor José Juan Sánchez González, la Empresa Pública es una “...unidad económica, creada por el Ejecutivo que produce bienes y servicios bajo coordinación y vigilancia, con patrimonio y personalidad jurídica propios, la administración y operación de sus recursos son fiscalizados y supervisados por el Ejecutivo que a su vez rinde cuentas al legislativo.”⁷²

⁷¹ Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio, Las Empresas Públicas en México, p. 5.

⁷² Sánchez González, José Juan, Notas de clase, diciembre 1997

4.2 Importancia

Petróleos Mexicanos es la empresa encargada explotar los recursos provenientes de la industria petrolera estatal y se constituye como una empresa paraestatal de control presupuestal directo.

Pemex cobra un papel de fundamental importancia en el plano de las grandes decisiones estratégicas, por su proyección económica y política. Debido a que el gobierno mexicano obtiene importantes ingresos de la industria petrolera.

"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 el valor agregado a la importación o por el impuesto a 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% del valor total de sus ventas al desarrollo nacional, lo cual equivale al 33% de ingresos públicos totales."⁷³

De acuerdo a lo anterior, Pemex aporta un tercio de recursos financieros para la construcción de cada obra pública, por otro lado, tres de cada diez empleos oficiales y 30 centavos de cada peso que se gasta el gobierno en desarrollo social, además una parte importante del ingreso que recibe cada estado y municipio de la República, se origina en el excedente económico que se genera a partir de la extracción del petróleo mexicano.

⁷³ Boletín fiscal de la Sociedad Cooperativa de Consumo Pemex, Septiembre- Octubre de 1998, p.18

Durante los años de 1995, 1996 y 1997 presentó saldos (anexo II) que reflejan la aportación de Petróleos Mexicanos a los ingresos presupuestales del gobierno federal. Estos fueron 117 931 5 millones de pesos, monto que representó el 37.2 por ciento del total de los ingresos del gobierno y una disminución con respecto a 1994 de 1.4 por ciento.

Por derechos de extracción de hidrocarburos, así como, otros impuestos como el impuesto al valor agregado y del especial sobre la producción servicios, sumaron en conjunto 72 273 millones de pesos con un incremento nominal de 51.4 por ciento con respecto al enterado en 1996 debido a la mayor demanda interna de productos petrolíferos, gas licuado y gas natural. (Anexo II)

*"La participación de poco más de una tercera parte de la renta petrolera dentro de los ingresos totales ha venido manteniendo en el transcurso de los últimos años, si bien es cierto que en algunos de ellos, como en 1996 y 1997 han llegado a ser equivalentes al 37%."*⁷⁴

Durante 1996 Pemex aportó el 5.3% del Producto Interno Bruto, influyó de manera determinante en la balanza de pagos y aportó la tercera parte de los ingresos fiscales totales, asimismo proporcionó empleo directo a 245 mil mexicanos, según datos oficiales.

Es importante resaltar que en México desde la década de los setenta se inicia una marcada y creciente dependencia de las finanzas públicas en los recursos derivados de la actividad petrolera. Como resultado de la explotación de este energético se convirtió en el eje central del desarrollo industrial del país.

⁷⁴ Ibidem., p.19

“...1970 la renta petrolera, los ingresos fiscales y los ingresos directos de Pemex representaban apenas el 13% del los ingresos del sector público para 1974 su participación había llegado al 16.6% y ya para el año de 1981 su importancia se elevó al 31%”⁷⁵

Es decir, que a nivel impositivo, los ingresos fiscales por concepto del petróleo pasaron de representar el 13% del total de los ingresos del gobierno federal en 1970 al 16.6% cinco años después y el 31% en 1981. Actualmente los impuestos tributarios y no tributarios provenientes del sector petrolero participan con un poco más del 31.1% del total de los ingresos del gobierno. De esta forma en dos décadas este tipo de ingresos se multiplicó 15 veces

Es importante señalar que Petróleos Mexicanos cumple un papel de primer orden en el afianzamiento del régimen democrático al que siempre hemos aspirado, ya que “...la empresa pública sirve de designo democrático contenido en el artículo 3 de la Constitución que considera a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo.”⁷⁶

4.3 Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **Artículo 27: Referente a los Recursos Naturales y en el ramo del Petróleo.**

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷⁵ Pemex Lex (Revista jurídica de Petróleos Mexicanos) Número Especial 60 Aniversario, México, Marzo de 1998. p. 11

⁷⁶ Citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Ibid., p.6-7.

Leyes:

- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Diario Oficial de la Federación 29 de noviembre 1958).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación 14 de mayo, 1986).
- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. (Diario Oficial de la Federación 16 de julio, 1992)

Fuente: Elaboración Propia con base en el Manual de organización de Petróleos Mexicanos, p.9,10 y 11.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

REGLAMENTOS

- **Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**
(Diario Oficial de la Federación 25 de agosto)

- **Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica**
(Diario Oficial de la Federación 9 de febrero, 1971)

- **Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**
(Diario Oficial de la Federación 10 de agosto, 1972)

- **Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales**
(Diario Oficial de la Federación 26 de Enero 1990)

- **Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo**
(Diario Oficial de la Federación 25 de noviembre, 1993)

Fuente: Elaboración Propia con base en el Manual de Organización de Petróleos Mexicanos, p.13 y 14.

Decretos:

- Decreto que crea la Institución de Petróleos Mexicanos

(Diario Oficial de la Federación 20 de julio de 1938).

- Decreto por el que los Titulares de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública y Servidores Públicos hasta nivel de Director General en el Sector Centralizado o su equivalente en el Sector Paraestatal, deberán rendir un informe de los asuntos de sus competencias, al separarse de sus empleos, cargos o comisiones, y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atributos legales, a quienes los sustituyan en sus funciones.

(Diario Oficial de la Federación 2 de Septiembre de 1988).

Fuente: Elaboración Propia con base en el Manual de Organización de Petróleos Mexicanos, p. 14.

Disposiciones:

- Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que tienen relación con la Administración Pública.

(Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre, 1976).

- Disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento en materia de responsabilidades.

(Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre, 1976 y 18 de noviembre, 1981).

- Disposiciones de la Ley Federal de responsabilidades de los servicios públicos que tienen relación con Petróleos Mexicanos

(Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre, 1982).

- Resolución que clasifica los productos petroquímica que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria.

(Diario Oficial de la Federación 17 de agosto, 1971).

FUENTE: Elaboración Propia con base en el Manual de Organización de Petróleos Mexicanos. p.14.

Acuerdos:

- Acuerdo mediante el cual se establecen las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho de los asuntos a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Servidores Públicos hasta los niveles de Director General.

(Diario Oficial de la Federación 5 de Septiembre de 1988).

- Acuerdo que faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a establecer los lineamientos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, efectúen las acciones pertinentes para la transición de la administración 1988-1994, a la siguiente gestión gubernamental

(Diario Oficial de la Federación 24 de agosto 1993).

Planes y Programas:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa de Modernización de la Administración Pública
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal correspondiente

Fuente: Elaboración Propia con base en el Manual de Organización de Petróleos Mexicanos, p. 15, 16 y 17

4.4 Antecedentes

El 18 de marzo de 1938 el Gobierno de México decretó la expropiación petrolera de las compañías extranjeras que controlaban la explotación y aprovechamiento de los recursos petroleros del país.

"El 18 de marzo, el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, expidió el Decreto por el que se declararon expropiados, por causa de utilidad pública y a favor de la Nación; la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes e inmuebles, con los que las diecisiete compañías indicadas en el propio Decreto, realizaron hasta esa fecha, las actividades de descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento refinación y distribución de los productos de la industria petrolera."⁷⁷

El 19 de marzo del mismo año se creó el Consejo Administrativo del Petróleo para el manejo provisional de los bienes expropiados de las compañías, más tarde el día 31 del mismo mes se funda la Exportadora Nacional del Petróleo, a la que se le encomendó la venta de los productos petroleros al exterior.

El 7 de junio de 1938, se decretó la creación de la Institución Pública de Petróleos Mexicanos como órgano descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de manejar en forma definitiva los

⁷⁷ Pemex Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos, No. Especial, Marzo 1997, p. 9

bienes, muebles e inmuebles expropiados, desapareciendo con esto el Consejo Administrativo del Petróleo.*

En esta misma fecha desaparece también la exportadora Nacional del Petróleo y se crea la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, dependiente del Ejecutivo Federal, para distribuir los productos petroleros."...El 8 de Agosto de 1940, se decreta finalmente la liquidación de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, así como de la Administración General del Petróleo Nacional (organismo creado desde antes de la expropiación de las compañías extranjeras, para explotar las reservas nacionales, regular el mercado y fomentar la industria), unificando en Petróleos Mexicanos toda la industria Petrolera Nacional."⁷⁸

A partir de 1992 Petróleos Mexicanos experimentó un proceso de cambio, con el fin de dar cumplimiento a las metas que contemplan los Programas Nacionales de Modernización de la Empresa Pública y Modernización Energética 1990-1994, lo que dio lugar a que el 16 de julio de 1992, se publicara en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Para realizar el proceso de modernización, se tomaron en cuenta dos aspectos: el primero se basó en mantener la propiedad y control de los hidrocarburos por parte del Estado mexicano y el segundo en conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructuraron las actividades de la industria que van desde la exploración hasta la comercialización de los productos. Sobre estas dos bases Pemex sufrió una transformación estructural, creándose cuatro nuevos organismos subsidiarios descentralizados, con la responsabilidad de llevar a cabo la funciones de: Exploración y Producción, Refinación, Gas y Petroquímica Básica y Petroquímica respectivamente.(véase anexo III)

* Señalado en el artículo 2° de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

⁷⁸ Manual de Organización de Petróleos Mexicanos, p.5

4.5 Estructura (1995-1997)

El 16 de julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, por medio de la cual se confirieron a Petróleos Mexicanos (Corporativo) la conducción central y la dirección estratégica de todos los organismos subsidiarios que se crearon con la mencionada Ley.

Las entidades creadas son organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominadas:

- El Corporativo; es el responsable de la conducción central y de la dirección estratégica de la industria petrolera estatal, así como de asegurar su integridad y unidad de acción
- Pemex - Exploración y Producción; que tiene a su cargo la exploración y explotación de petróleo y gas natural, así como, su transporte , almacenamiento en terminales y comercialización.
- Pemex - Refinación; produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos.
- Pemex - Gas y Petroquímica Básica; procesa el gas natural, así como, los líquidos derivados de este, para finalmente distribuirlos y comercializarlos, al igual que los del gas LP, asimismo, produce y comercializa productos petroquímicos básicos.

- Pemex – Petroquímica; elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos secundarios.
- P.M.I Comercio Internacional; realiza las actividades de comercio exterior de Petróleos Mexicanos.
- Instituto Mexicano del Petróleo; proporciona Pemex , apoyo tecnológico, tanto en la extracción de hidrocarburos, como en la elaboración de productos petrolíferos y petroquímicos.

Dichos organismo tienen el carácter de subsidiarios, respecto a Petróleos Mexicanos, siendo este último como lo señalamos al principio de capítulo un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal. (Ver anexo III)

El 13 de octubre de 1996, se dio a conocer la nueva estrategia para la industria petroquímica y fue aprobada por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en su sesión del 13 de diciembre del mismo año.

“En 1997 Pemex-Petroquímica constituyó siete empresas filiales sociedades anónimas de capital variable de participación estatal mayoritaria, mediante: la aportación de los activos dedicados a la elaboración de petroquímicos no básicos; así como, de los bienes muebles e inmuebles, relacionados con cada complejo o planta; y la transferencia de los derechos y obligaciones correlativos.”⁷⁹

Se traspasó a las nuevas empresas filiales todo su personal constituyéndose cada una de dichas empresas en patrón sustituto.

El objetivo para la creación de estas empresas, tuvo como finalidad de que una vez de que estas operen al 100% invitar a los inversionistas para participar hasta con el 49% del capital, en cada una de las empresas filiales, según datos oficiales proporcionados por esta misma empresa en sus Estados Financieros de 1996 y 1997.

José Luis Manzo Yépez, en su obra ¿ Qué Hacer con Pemex ? dice: "...La razón de la creación de las siete empresas filiales fue dar un gran pasó hacia la privatización de Pemex, principalmente de la petroquímica básica, disfrazada de petroquímica secundaria."⁸⁰

"Rompiendo flagrantemente con el orden constitucional, el gobierno de Ernesto Zedillo, pretende entregar al capital extranjero el control total de la petroquímica básica, haciéndola pasar como si petroquímica secundaria e interpretando en forma amañada las disposiciones legales que lo prohíben."⁸¹

El autor basa sus argumentos, respecto a que la petroquímica secundaria no es otra cosa que la petroquímica básica disfrazada. Después de un análisis que realizó de una lista oficial de productos petroquímicos básicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1995, percatándose de que los productos que se citan en diversos tratados sobre química orgánica como petroquímicos básicos, el gobierno mexicano los considera como petroquímicos secundarios.

⁷⁹ Petróleos Mexicanos, Notas Explicativas a los Estados Financieros del 1 de enero de 1996 al 31 de Diciembre de 1997.

⁸⁰ Manzo Yépez, José Luis ¿ Qué Hacer con Pemex ? Una alternativa a la Privatización, p.128

⁸¹ Ibidem., p.129

Ahora bien, desde que el gobierno de México lanzó la propuesta formal de privatizar la petroquímica secundaria, dentro de la Institución se comenzó a trabajar en dicho proceso, pero sin que el Poder Legislativo analizara y emitiera la respuesta favorable a la respuesta.

"...el gobierno de Ernesto Zedillo pretende ignorar al Congreso en este proceso, actuando a la inversa: primero desaparece a la empresa y después pide permiso. Con ello se torcerían los procedimientos marcados por la Constitución y se arrebatarían al Congreso de la Unión sus atribuciones legislativas en esta materia."⁸²

Hasta finales de 1998, hasta donde abarca el período de nuestra investigación, a pesar de todos los trabajos realizados para privatizar la petroquímica secundaria, el Congreso no emitió dictamen, pero dichos trabajos continúan y se podría decir, que en breve sólo se esperara la aprobación. Sin embargo lo que es un hecho es que hasta esta fecha la estructura de Petróleos Mexicanos, sigue siendo la misma que se decreta en su propia Ley Orgánica de 1992, excepto, la creación de las siete filiales de Petroquímica en 1997 como lo señalamos anteriormente.

⁸² Idem., Manzo Yépez, p. 140

CAPITULO V

**EL CONTROL PRESUPUESTAL EN
PETROLEOS MEXICANOS**

(1995-1997)

V EL CONTROL PRESUPUESTAL EN PETROLEOS MEXICANOS (1995-1997)

5.1 Formulación del Presupuesto

Durante el período de 1995 a 1997 esta fase, contempló la definición de las políticas respecto a los objetivos y medios, se delimitaron programas con todos sus componentes, elaborando los planes, programas y proyectos que contendrían los objetivos y metas a realizar en un periodo determinado. Conjuntamente, se distribuyen los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, dependiendo de cada actividad fijada mediante un plan o método de trabajo; durante esta fase se debe dar fondo y forma al presupuesto, sentando las bases y reglas que regirán durante todo el proceso y sobre todo, determinando los resultados deseados para su consecución.

La formulación involucró los trabajos preparatorios para recabar la información, la cual, se divide en dos formas esenciales: cualitativa y cuantitativa

1. Cuantitativa, implica toda la información financiera y las características de tiempo, cantidad, costo y tipo.
2. Cualitativa, representa las estrategias, objetivos y actividades, así como, sus justificaciones y el resto de la información complementaria que se considere necesaria.

Este proceso comprende principalmente el estudio del presupuesto preliminar, la precisión de los objetivos que deberán cumplir en el ejercicio fiscal y con ello la formulación de programas correspondientes implicando la determinación de actividades a realizar.

"La Formulación del Presupuesto se basa en un método programático-financiero que busca establecer relaciones estrechas entre los objetivos anuales fijados y los recursos necesarios para alcanzarlos."⁸³

5.1.1 Anteproyecto de Presupuesto

El Anteproyecto de Presupuesto es la estimación de los gastos para el desarrollo de programas sustantivos y de apoyo de los organismos subsidiarios y corporativo de Petróleos Mexicanos, para su elaboración durante los años de 1995, 1996 y 1997, se observaron las normas, lineamientos y políticas de gasto, así como, los techos autorizados por el gobierno federal, además de la normatividad interna, la cual fue comunicado a través, de la Gerencia de Presupuestación de esta institución.

"El anteproyecto de presupuesto constituye la base de negociación de la institución en el gobierno federal, para fijar techos presupuestales que se ejercerán al año siguiente."⁸⁴

Las áreas involucradas para la formulación de tal anteproyecto fueron las siguientes:

- Dirección General
- Dirección de Finanzas
- Subdirección de Programación y Presupuestación
- Gerencia de Planeación y Programación

⁸³ Petróleos Mexicanos, Manual de Procedimientos, Gerencia de Presupuestación, p.21

⁸⁴ Ibidem., p.26

- Gerencia de Programación y Presupuestación
- Gerencia de Control Presupuestal
- Gerencia Fiscal
- Gerencia de Financiamientos
- Gerencia de Contabilidad
- Organismos Subsidiarios

Los Organismos y áreas que integran el Corporativo, enviaron a la Gerencia de Presupuestación su Presupuesto de Operación e Inversión a nivel de detalle conforme al protocolo incluido en los lineamientos, por:

- Renglón del gasto
- Centro de trabajo (departamento)
- Calendarizado y por tipo de moneda (moneda nacional y dólares)
- Por proyecto integral
- Entidad Federativa y Municipio
- En obras debe incluirse número de proyecto, partida presupuestal y descripción
- Indicar donde se tenga crédito externo
- Estructura Programática (programa, subprograma y meta)

Durante esta etapa, los organismos subsidiarios, Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica, Pemex Petroquímica, así como, las áreas del Corporativo, fijaron los montos para los pretechos presupuestales. Los mismos que incluyeron todas las erogaciones en

bienes, servicios y gastos destinados a atender la operación permanente del proceso de generación de producción, incrementar la capacidad instalada, así como, los demás egresos destinados a cumplir con los compromisos financieros y fiscales que sean de su competencia.

Se concertó la estructura programática de operación e inversión a precios del año en curso, se solicitaron requerimientos para la definición del nuevo ejercicio, asimismo, se actualizaron los programas multianuales presupuestales para proyectos nuevos.

Se elaboraron los formatos del Programa de Operación Anual POA'S y formatos específicos de proyectos estratégicos PY'S para su envío al área consolidadora. La formulación de los presupuestos se hizo con base en las metas establecidas en el programa de operación del año a que se dirigió en congruencia con las previsiones contenidas en el plan anual de Petróleos Mexicanos.

El Presupuesto de cada organismo incluyó ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores), la Gerencia de Presupuestación validó e integró la información presupuestal generando archivos de detalle, así como, carátulas por renglón del gasto calendarizado y carátulas por programa.

5.1.2 Proyecto de Presupuesto

En primer lugar como señalamos en el primer capítulo debemos entender como Presupuesto al plan de corto plazo (1 año) mediante el cual, la Institución Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, pretenden alcanzar los objetivos y metas señalados en ese documento. Dichos objetivos y metas son traducidos a valores monetarios (ingresos y costos) que a su vez se ven reflejados en los estados financieros proforma y éstos se convierten en los

presupuestos financieros a los cuales por ley se les da un seguimiento mensual para evaluar el nivel de cumplimiento y explicar las causas de las variaciones.

El Proyecto de Presupuesto, constituyó en los años a que hacemos referencia, el proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un año; comprendió las tareas de establecer los términos de referencia que orientan el desempeño financiero de la industria petrolera estatal, definiendo los mecanismos control y evaluación de los resultados, así como, determinando los indicadores para calificar la gestión. Define de manera conjunta con el gobierno federal, la disponibilidad de los recursos financieros que tendrán tanto los organismos subsidiarios como el corporativo.

"La integración del presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos tiene como finalidad establecer términos de referencia que rijan el desempeño financiero de Pemex y que estén acordes a los objetivos de esta empresa, así como, las restricciones del gobierno federal."⁸⁵

Para la elaboración del presupuesto financiero de Petróleos Mexicanos en primer lugar se contó con un estimado de cierre del año vigente; el cual se convirtió en la base para la proyección del Presupuesto, con esta base se determinaron principalmente los siguientes insumos.

- a) Saldos iniciales de ventas
 - Exportación

⁸⁵ Idem., Manual, p.33

- Interiores
 - Producto
 - Iva: Impuesto al valor agregado
 - Ieps: que son los impuestos especiales sobre la producción y servicios
- b) Saldos por pagar para mercancía/reventa
- c) Saldos por pagar de impuestos

Carga Indirecta:

- Iva por pagar a SHCP
- Ieps : Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios
- Aprovechamientos de Refinación y Gas

Carga Directa

- Dep: Es el Derecho sobre la extracción de Petróleo
 - Are: Son los aprovechamientos sobre rendimientos
 - Irp: son los Impuestos a los Rendimientos Petroleros
- d) Saldo inicial de caja
- e) Saldos iniciales por Cuenta Corriente⁸⁶

5.1.3 Integración del Presupuesto

- 1) Base de proyección del Presupuesto (cierre del año vigente)
- 2) Premisas macroeconómicas; que representan las metas del gobierno federal en materia económica para el siguiente año, por lo cual todos los organismos las tomaron en cuenta para la elaboración de sus presupuestos a precios del año que corresponda dicho presupuesto.
- 3) Anteproyecto que contempló de 1995 a 1997:

⁸⁶ Idem, Manual

- Premisas Operativas
- Demanda
- Producción
- Ventas
- Precios
- Importaciones
- Nivel de Gasto programable
- Programa de Amortizaciones
- Mínimo de Caja
- Nivel de Captaciones

5.2 Discusión y Aprobación

El presupuesto ya elaborado se presentó a las autoridades superiores de la entidad para su aprobación, se envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien lo analizó e integró con los proyectos de presupuesto de todas las dependencias y entidades contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación de donde se turnó al órgano legislativo.

El órgano legislativo revisó los programas e introdujo las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto, una vez aprobado por la Cámara de Diputados fue publicado y remitido a las dependencias para entrar en vigor en el periodo correspondiente.

5.3 Presupuesto Autorizado

Petróleos Mexicanos envió sus proyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que los analizó y turnó al Presidente de la República para su respectiva revisión para finalmente hacer llegar a la Cámara de Diputados para su aprobación, la cual se discutió en sesión plenaria, para finalmente emitir un fallo que en los años a que hacemos alusión fue aprobatorio. En 1997 el gasto programable autorizado a Pemex en el Presupuesto de Egresos de la Federación en flujo de efectivo, ascendió a 65 473.6 millones de peso, 33 781.1 millones de inversión, que incluye inversión financiera y 31 692.5 millones de operación. El monto autorizado registro diversas modificaciones durante el año, por lo que finalmente el presupuesto modificado y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ascendió a 66 789.8 millones de pesos, integrado por 35 249 millones de operación y 31 540.8 millones de inversión.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal "...el presupuesto definitivo será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo Federal, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1 de Enero, las actividades y las obras previstos en los programas que el propio presupuesto señale."⁸⁷

El Presupuesto Autorizado comprende las asignaciones anuales para cumplir con compromisos, aprovisionamientos y pagos destinados para la ejecución de los programas previstos en el Presupuesto de la Institución, es decir, que este documento contuvo las previsiones por concepto de gasto corriente, de capital y de servicios de la deuda, que ejerció Petróleos Mexicanos a través, de sus organismos subsidiarios y el corporativo, durante los ejercicios fiscales señalados.

5.4 Ejercicio Presupuestal

⁸⁷ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Artículo 15

La ejecución presupuestal en Petróleos Mexicanos durante los años de 1995 a 1997 comprendió una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras que permitieron concretar anualmente los objetivos y metas determinados por la institución en los planes de mediano y corto plazo

Con las acciones establecidas en los planes de mediano plazo traducidas en el presupuesto se formuló el plan anual de ejecución presupuestal. Este plan anual constituyó la base del comportamiento de las unidades ejecutoras las cuales establecieron las directivas de acción para combinar los recursos, para ello Pemex cuenta con una serie de sistemas administrativos (costos, administración de materiales, administración financiera, etc.) que permiten utilizar los recursos de la manera más eficiente para el cumplimiento de los objetivos y metas.

En la medida en que se ejecutó el presupuesto se obtuvo información física y financiera que permite el control y evaluación de los planes, presupuestos y planes de ejecución.

El ejercicio presupuestal de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios en los años de 1995, 1996 y 1997 se realizó conforme a los convenios trimestrales establecidos con las autoridades gubernamentales. El gasto programable ascendió a 65 136.6 millones de pesos, cantidad que representó un cumplimiento de 97.5 por ciento del presupuesto modificado para 1997. En operación se erogaron 36 342.8 millones, y en inversión 28793.8 millones de pesos, cantidad que representó un cumplimiento del programa de 103.1 y 91.3 por ciento respectivamente. El superávit primario del ejercicio por 19 122.2 millones de pesos fue inferior en 3 656 millones con respecto al presupuesto, sin embargo, este resultado superó en 4 481.3 millones al de 1996, lo cual significó un aumento de 11 por ciento, en términos reales.

Las cifras más detalladas sobre el ejercicio presupuestal de Petróleos

Mexicanos durante los años 1995, 1996 y 1997, que abarca nuestra investigación, se pueden apreciar en el Estado de Resultados (anexo VI y en el Balance General. Anexo VII).

5.5 Adecuaciones

La Gerencia de Presupuestación comunicó la normatividad del gobierno federal, además de los lineamientos generales internos para la formulación del presupuesto en Pemex.

Las Adecuaciones presupuestales reflejan el impacto de las modificaciones al presupuesto original, realizadas por la H. Cámara de Diputados al autorizar un determinado importe del gasto para industria petrolera estatal, de acuerdo a la respectiva legislación.

Estas modificaciones también pueden originarse como resultado de las medidas de ajuste que se hayan efectuado durante el ejercicio (ampliaciones que son aquellos movimientos donde se requiere mayor importe al autorizado originalmente, el cual se encuentra comprendido dentro de los límites del presupuesto ejercido a la fecha y transferencias que son solicitudes que se presentan por insuficiencia en determinado renglón y remanente en otro, cuya compensación no significa incremento al gasto global en el rubro).

Las adecuaciones al cuantificar en moneda nacional, la inflación prevista en el presupuesto original y la realmente observada al cierre del ejercicio.

El tipo de cambio también fue motivo de adecuación presupuestal, al observarse modificaciones resultantes de las variaciones observadas en el mismo, respecto al estimado en la formulación del presupuesto. El aumento salarial al presentarse cambios al presupuesto original en los capítulos de servicios personales y servicios generales, por incrementos salariales y bonos

de actuación no previstos originalmente. Asimismo, la tasa de interés al consignar mayores o menores erogaciones no contempladas originalmente causadas por variaciones internas o externas.

La reestructuración de la Deuda al presentarse modificaciones por concepto del costo financiero y por último las nuevas necesidades que ocasionaron cambios al presupuesto por la creación de programas o la realización de actividades o proyectos no previstos inicialmente.

Asimismo, la caída del precio del petróleo también ocasiona adecuaciones respecto al presupuesto original, lo cual se puede apreciar con mayor claridad en 1998, cuando en los primeros meses del año los precios del petróleo cayeron en niveles muy bajos, provocando que tanto Pemex como el gobierno federal tuvieran que adecuar su presupuesto debido a que no percibirían los mismos ingresos que tenían contemplados.

5.6 Control Presupuestal

Las empresas públicas, como Petróleos Mexicanos, tienen la necesidad y obligación de manejar el presupuesto autorizado de manera tal, que les permita informar en forma sistemática a las autoridades siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a sus coordinadoras de Sector, en este caso; Secretaría de Energía; sobre el manejo de sus recursos financieros.

Petróleos Mexicanos al manejar su presupuesto autorizado, tiene la responsabilidad de administrar los recursos financieros procedentes de la industria petrolera estatal y reportar las ganancias al gobierno en forma de impuestos, a través, de la exploración y explotación de hidrocarburos, así como,

la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos y petroquímicos. De aquí la importancia económica que adquiere para nuestro país, pues constituye una parte importante de los recursos que percibe el gobierno para el cumplimiento de sus cometidos.

El Control Presupuestal instrumentado por Petróleos Mexicanos en los años de 1995 a 1997, tuvo como finalidad detectar y corregir desviaciones en la ejecución del presupuesto para poder cumplir con los objetivos y metas trazados por la Institución. Este control se llevó acabo dando seguimiento al presupuesto mensual autorizado, así como, al ejercicio del mismo para finalmente integrar anualmente la Cuenta Pública Federal y Sectorial.

El control presupuestal instrumentado por Petróleos Mexicanos debe entenderse como una actividad permanente mediante la cual se verifica la eficiencia de lo que se hizo y se informa a los organismos subsidiarios y al corporativo del logro de los objetivos de su avance y de su grado de cumplimiento, calificando sus deficiencias o eficiencias obtenidas en comparación con el presupuesto.

5.6.1 El Presupuesto Mensual Autorizado

El Presupuesto Mensual Autorizado es el conjunto de actividades orientadas a integrar y adecuar el Programa Mensual Institucional de flujo de efectivo de Petróleos Mexicanos, considerando las expectativas de gastos e ingresos de los organismos y el Corporativo para el mes siguiente, así como, el Presupuesto Institucional establecido en dicho periodo.

El Presupuesto Mensual Autorizado, permitió durante los años de 1995 a 1997 garantizar los niveles de liquidez para solventar los compromisos inmediatos, identificando entre otros los niveles de financiamiento requeridos, procurando cumplir con los ritmos presupuestales. A su vez constituye una herramienta que fortalece un esquema de control presupuestal y a su vez supervisa el

cumplimiento de las metas comprometidas por Petróleos Mexicanos ante el Gobierno Federal, además coadyuva para la obtención del Ejercicio Presupuestal. El proceso es el siguiente:

- **Recepción de Solicitudes:** La Gerencia de Control Presupuestal recibe las necesidades reales de egresos enviadas por la Tesorería Corporativa y las áreas de Presupuestos de los organismos especificando dichas erogaciones en renglones del gasto contenidos en catálogos institucionales. En adición a las solicitudes, el Corporativo y los Organismos subsidiarios envían sus expectativas reales de ingresos, considerando aquellas percepciones derivada de su actividad normal.

- **Revisión y evaluación de solicitudes:** la unidad de Evaluación y Control de financiamientos de la Dirección Corporativa de Finanzas, provee los pagos por cada uno de los conceptos de Deuda derivados de la contratación de nuevos financiamientos (amortizaciones, intereses y comisiones). De la Tesorería Corporativa Fiscal se obtiene el importe de los egresos por pago de impuestos como IEPS, DEP, impuestos locales, retenciones, Total de carga impositiva, predial y tenencias entre otros con la información de ingresos y egresos se compara el Flujo de Efectivo particular de cada entidad, con respecto al presupuesto proporcionado por la Gerencia de Presupuesto, de esta evaluación resultará la adecuación o integración del Programa de Flujo de Efectivo. Por solicitud del Gobierno Federal, los Derechos sobre Extracción del Petróleo (DEP), se pagan diariamente, lo que causa el pago de un ajuste el día último de cada mes.

- **Adecuación :** En función de las presiones presupuestales presentadas en la Institución, las adecuaciones a solicitudes de fondos pueden ser: a) Concertadas. La Dirección Corporativa de Finanzas, envía la solicitud de fondos a la entidad fuente, y propone la reducción de importes específicos de

renglones del gasto b) Impuestos. La Dirección Corporativa de Finanzas modifica la solicitud y notifica la adecuación a la Entidad Fuente.

- **Integración del Presupuesto Mensual Autorizado:** se procede a una consolidación mediante la cancelación de cuentas de movimientos, en el que se determina el monto de compras y pagos tanto del Corporativo como de los Organismos Subsidiarios.
- **Difusión:** Se envía el Programa Mensual de Flujo de Efectivo a las entidades usuarias de la Institución, mismo que la Tesorería Corporativa utiliza como base para el suministro de fondos, el suministro se efectúa mediante una cuenta corriente que representa existencias en caja.

Los ingresos se derivaron de las ventas externas de petrolíferos (aceite crudo y ocasionalmente gas), ventas internas de productos transformados en sus plantas identificados como petrolíferos y petroquímicos, además de otros ingresos menores, importantes pero de menor cuantía. Los Egresos consideraron entre los rubros más importantes el pago de los diversos tipos de impuestos (directos e indirectos) bajo un mecanismo de anticipos y liquidaciones periódicas, el gasto de operación e inversión, así como, otros egresos.

El apego a los programas y presupuestos previamente establecidos, vigiló el estricto cumplimiento, revisando con frecuencia el nivel de liquidez de su caja y en casos necesarios, se indicó la necesidad de recurrir al financiamiento.

Las ventas de aceite crudo se pactaron a precios internacionales y se establecieron los precios diferenciales de acuerdo al tipo de aceite crudo y área geográfica, además se pacta el pago de estas ventas con una política, que consistió en una lista tabular del lapso entre el momento e que se devengó el bien o servicio y su pago.

El manejo ordenado de estos conceptos se llevó a cabo con herramientas contables como los estados financieros, estados de resultados, el balance general, el estado origen y aplicación de recursos etc.

La identificación de cada uno de los conceptos que se manejaron y la agrupación de éstos en renglones de gasto o ingreso fue regulado, a través, de la normatividad presupuestal vigente.

El armado de este conjunto de rompecabezas, implicó identificar la interrelación de los organismos, la normatividad vigente, así como, el dominio de la ley que vincula a Pemex y sus organismos con el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Secretaría de Energía (SE), y Banco Mundial (BM) después conseguir todos los datos, conciliando reportes de diferentes fuentes para hacer que resultaran congruentes, tratando de ubicar los puntos más importantes de un negocio.

Lo anterior se reflejó en los indicadores financieros de la institución que reportaron al 31 de diciembre un decremento de 5.61 puntos porcentuales, respecto al cierre del año anterior, derivado fundamentalmente de la disminución en el resultado neto del periodo. Por su parte el rendimiento sobre ventas, sin considerar IEPS, disminuyó 4.68 puntos porcentuales al pasar de 8.29 por ciento en 1996 a 3.61 por ciento al cierre de 1997, también originado por la disminución en el resultado del periodo.

5.6.2 Seguimiento del Ejercicio Mensual del Presupuesto

Se analizó y evaluó el resultado de las cifras obtenidas en el ejercicio del presupuesto de Pemex, explicando los motivos y razones de las diferencias que se presentaron respecto a lo presupuestado, para lo cual se compararon el ejercicio presupuestal, presupuestos autorizados, así como, normatividad presupuestal y gubernamental para poder presentar un análisis del ejercicio que justificara, las variaciones presentadas.

De acuerdo a la normatividad para el registro detallado y consolidación del ejercicio presupuestal, se integró, analizó, y evaluó el ejercicio presupuestal consolidado para informar a las autoridades de la Institución y al gobierno Federal sobre el desempeño en relación a las metas establecidas, asimismo, se analizó y evaluó la información financiera del Corporativo y Organismos subsidiarios.

El Seguimiento Mensual del Presupuesto, tuvo como finalidad asegurar que se llevara a cabo el programa de financiamiento neto contemplado en el presupuesto de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios aprobado por la H. Cámara de Diputados, a través de la evaluación y determinación del financiamiento requerido.

5.6.3 Integración de la Cuenta Pública de la Institución

El artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que los Estados Financieros y demás información contable, financiera y Presupuestal que emana de la entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación servirán para formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

"Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de la contabilidad de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y someterla a consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional."⁸⁸*

5.6.3.1 Información enviada al Gobierno Federal

Petróleos Mexicanos envió en el lapso de 1995 a 1997 los datos contables, financieros, presupuestales, programáticos y económicos de su ejercicio anual a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la obligación del ejecutivo federal de proporcionar al Poder Legislativo y a su órgano técnico la Contaduría Mayor de Hacienda, los elementos suficientes para realizar con mayor eficiencia y eficacia las tareas de evaluación y fiscalización sobre la gestión financiera de la Administración Pública Federal.

Los informes que integran la Cuenta Pública se basan en el presupuesto autorizado y sus modificaciones en el ejercicio del mismo, cifras que en su caso se registraron en forma global en cuentas de orden, las cuales se presentaron

* Actualmente esta labor la realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 41
⁸⁸ Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federa

incluidas en el estado de situación financiera para conocer también el estado de dicho presupuesto. De acuerdo al artículo 83 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, cada Dependencia y Entidad es responsable de la veracidad y confiabilidad de las cifras que consigna, así como, el soporte documental comprobatorio de su contabilidad.

“Será responsabilidad de cada entidad la confiabilidad de las cifras consignadas en su contabilidad, así como, de la representatividad de los saldos de las cuentas de balance, en función de los activos y pasivos de la misma, adoptando para ello las medidas de control y depuración correspondientes.”⁸⁹

Pemex, al ser un organismo dependiente del gobierno federal, este último tuvo que tener un control sobre ella, que realizó a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en tanto que el control externo es realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados.

La metodología utilizada en los años 1995, 1996 y 1997 para integrar la Cuenta Pública de acuerdo a la normatividad y formatos oficiales enviados por la SHCP al área consolidadora que es la Gerencia de Control Presupuestal se exportó de manera paulatina por la Gerencia Fiscal del Corporativo a los organismos subsidiarios de Pemex habiéndose logrado a la fecha una uniformidad en la plataforma para la captura por medios computarizados de la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la Gerencia Fiscal es responsable de dictar la normatividad operativa. Esta plataforma uniforme para la captura de la información, facilita la confronta de las cifras con

⁸⁹ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal p.217

cada uno de los organismos agilizando la consolidación que en el aspecto tributario, que compete a la Gerencia Fiscal del Corporativo.

Los aspectos técnicos que sirvieron de apoyo para integrar la plataforma uniforme a que se alude consistieron en agrupar la información respetando el catálogo de los ingresos tributarios que de manera consistente siempre ha sido el contenido del artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación y que la Dirección General de Contabilidad recogió al diseñar el formato oficial para el informe de las "obligaciones Fiscales a cargo de Pemex" (Formato P21F-190F).

Los informes que integraron la Cuenta Pública de los años a que hacemos mención se basaron en el presupuesto autorizado y las modificaciones en el ejercicio del mismo, asimismo, se registraron en forma global en cuentas de orden, las cuales se presentaron incluidas en el estado de situación financiera para conocer también el estado de dicho presupuesto.

5.6.3.2 Información enviada al Sector Energía

La orientación sectorial del gasto atiende su clasificación al gasto erogado por los sectores que integran la Administración Pública Mexicana señalados en el capítulo tres. Esta clasificación comprende el gasto de cada sector en toda su magnitud y subclasifica a todas las dependencias y entidades gubernamentales que intervienen en dicho sector.

"La clasificación sectorial del gasto se basa en características programáticas-financieras, que incluyen las condiciones de organización y operación de las entidades, que por la afinidad de sus funciones conforman un sector económico o administrativo dentro de la administración pública."⁹⁰

⁹⁰ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública p.58

*" ...La conducción de las actividades de las entidades paraestatales, a través de las cuales la Nación ejerce sus derechos en los subsectores petrolero, eléctrico y nuclear se realizará con estricto apego a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en este programa sectorial, cuidando su coherencia con los objetivos y prioridades nacionales."*⁹¹

La orientación sectorial del gasto forma parte del tomo de resultados generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los elementos consignados en este documento deben guardar congruencia con los objetivos sectoriales de Pemex señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo con la clasificación sectorial del gasto y tomando como punto de partida el o los programas de mediano plazo en los que participa, así como, su estructura programática.

El artículo 10 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece la obligación de las entidades paraestatales de proporcionar la información que solicite la dependencia coordinadora de Sector donde se encuentren agrupadas:

*"Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del Sector donde se encuentran agrupadas, la información y datos que le soliciten, así como, los que les requieran las Secretarías de Estado y departamentos administrativos."*⁹²

Para el cumplimiento de lo anteriormente establecido la coordinadora de sector conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría

⁹¹ Pemex, Programas Sectoriales a Mediano Plazo, 1995-200, P.328

General de la Federación, "hicieron compatibles los requerimientos de información que se enviaron a las dependencias y entidades paraestatales racionalizando los flujos de información."⁹³

La información de la Cuenta Pública Sectorial se integro con la argumentación suficiente y adecuada que permitió y facilitar, evaluar y justificar la política sectorial que se aplica a un determinado ejercicio, destacando la problemática enfrentada, así como, los factores más importantes que influyen en ella.

La información Sectorial de la Cuenta Pública de Pemex es un análisis que expone argumentos cualitativos referentes al alcance de las metas sustantivas y su impacto económico y social, así como, las dificultades enfrentadas para su cumplimiento, en particular se explican aquellos casos en que las metas no se alcanzaron, señalando las principales causas de ello.

"La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, anuncia según datos preliminares de que hubo graves irregularidades en el gasto público de 1995, según la revisión destacan los casos de organismos de la Administración Pública Paraestatal, entre los que se encuentran: CFE, Pemex y Conasupo, en las próximas semanas se determinarán los montos."⁹⁴

El control presupuestal efectuado a través de la Cuenta Pública, implicó la participación de varias instancias y funcionarios que también absorbieron gastos presupuestales. Esto con el fin de que no se desvié ni despilfarre el destino de los recursos, pero a pesar de toda esta compleja estructura se siguieron presentando fallas en cuanto al manejo de los recursos financieros del Estado

⁹² Ley Federal de Entidades Paraestatales, Artículo 10

⁹³ Ibidem., artículo

⁹⁴ Ramírez, Lucero, El Universal, p.1 y12, 5 de Septiembre de 1997

que se percibieron de la industria petrolera, lo cual podemos constatar en los saldos que arrojó la revisión de la cuenta pública para los años a que hacemos referencia donde en la mayoría de los casos Pemex es la instancia de la Administración Pública que más anomalías presenta.

"hallan irregularidades en la Cuenta Pública de 1996, la Contaduría Mayor de Hacienda detecta desviaciones por 5 mil millones de pesos, Pemex suma la mayoría de las irregularidades con 4 mil 450 millones 45 mil pesos"⁹⁵

Estas declaraciones se hicieron en el mes de septiembre de 1997, es decir que un año y nueve meses después de que concluyó el ejercicio presupuestal, apenas se dan a conocer datos preliminares de la revisión de sus estados financieros.

"Las abultadas cuentas que no checan, entre las auditorías realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados destacan las abultadas irregularidades de las dependencias federales."⁹⁶

Apenas para marzo de 1999 se enviaron la primeras notificaciones de la revisión de la Cuenta pública de 1997, aun cuando todavía no se recibe respuesta de las recomendaciones del legislativo a Pemex y a las demás dependencias y entidades que presentaron anomalías en la Cuenta Pública de 1996 para explicar las causas de ello y la documentación que así lo sustente, la

⁹⁵ Hidalgo, Jorge Arturo., Hallan Irregularidades en la Cuenta Pública de 1996. Reforma. México D.F., 21 de Septiembre de 1998 p. 4A

⁹⁶ Idem p. 4A

problemática en este caso es que para poder sancionar la Contaduría Mayor de Hacienda tiene que recurrir a otras instancias, pues no esta facultada para ello.

"La Comisión de Vigilancia acordó enviar un extrañamiento e iniciar un pliego de sanciones, en contra de seis secretarías y quince organismos descentralizados, por no haber respondido a 96 recomendaciones emitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda, en la revisión de la Cuenta Pública de 1996".⁹⁷

Como señalamos en el párrafo anterior la publicación del artículo se hizo en marzo de 1999 y apenas se anuncia la tercera etapa de la revisión de la Cuenta Pública.

"El Contador Mayor, también informó a los legisladores, que ya inicio la tercera fase de auditorías de la Cuenta Pública de 1997, que contempla 500 auditorías diversas dependencias."⁹⁸

Por otra parte un factor que ha permeado todas las esferas de la actividad pública es la "corrupción". José Luis Manzo Yépez en su libro *¿Qué Hacer con Pemex: dice que este fenómeno está muy presente en la alta administración de Petróleos Mexicanos, él mismo en 1992 denunció ante la Procuraduría General de la República anomalías en el interior de la misma institución, donde colaboró en el área de Comercio Internacional.⁹⁹*

⁹⁷ Guarneros, Fabiola y Teherán Jorge. Buscará la Cámara Desvíos en el empleo de fondos Federales. El Universal, México D.F., 4 de Marzo de 1999, p.17

⁹⁸ Ibidem., p.17

⁹⁹ Idem. Manzo., p.179

No sólo la extemporaneidad existe en los resultados de la cuentas pública, puesto que si además consideramos el cambio de integrantes de la Cámara de Diputados que es cada tres años, da como resultado una falta de conocimiento y profundidad en el análisis de la cuenta pública , pues como se puede observar que el grupo legislativo que aprueba determinado periodo presupuestal, no necesariamente es el que aprobará la revisión de la cuenta pública.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, son el resultado de procesos de cambio que tienen su origen en las transformaciones de la vida económica, política y cultural. Los Estados tienen ante sí realidades nuevas, cambiantes e interdependientes que penetran en sus estructuras, por los que los sistemas de conducción pública, deben ser más abiertos y plurales, lo cual plantea saber gobernar y administrar con capacidad institucional.

La administración pública debe responder a los cambios que presente el Estado al que sirve, ya que su función es la de ser el instrumento materializador de las políticas públicas para alcanzar los fines mismos de éste; es decir, el mantenimiento del orden y la paz social, la instrucción pública, la igualdad de oportunidades, la protección contra la insalubridad y la inseguridad, el ajuste y solución de conflictos de grupos o de intereses; asimismo, promover el desarrollo económico y social del país. Para llevar a cabo estos cometidos es necesario contar con los recursos financieros suficientes, los que se obtienen a través de la tributación, explotación de recursos naturales, prestación de servicios e imposición de multas y recargos, así como, el crédito público, cuando estos ingresos no cubren las necesidades de financiamiento del Estado.

Uno de los instrumentos más eficaces con que cuenta la administración pública para lograr sus objetivos de desarrollo económico y social es el *presupuesto*. El presupuesto tiene una doble naturaleza; la política y la técnica. La primera, le confiere la atribución de ser un instrumento importante para controlar a las dependencias y entidades del sector público, lo que coadyuva a conducir la política gubernamental hacia los objetivos nacionales. La segunda de carácter técnico, tiende a racionalizar la estructura, los procedimientos y las políticas ejecutadas por la administración pública. Ambas son un factor disgregado que a falta de conocimiento de sus ejecutores se ve afectado.

Asimismo, el presupuesto es uno de los instrumentos más importantes de política económica, por medio del cual se efectúa la programación del gasto del Sector Público y se dota al Estado de medios para aplicar una política fiscal y crediticia, que influya y en ocasiones, determine la asignación de recursos del sector privado. Además, es el medio de ejecución del gobierno para la consecución de metas y objetivos a corto plazo, incluso llega a ser un compensador de la inversión en los ciclos económicos de expansión y depresión, puede tener efectos redistributivos del ingreso, ya que a través del sistema fiscal sustrae recursos de los sectores productivos y mediante el presupuesto de egresos, los aplica a los renglones donde las necesidades son mayores.

En relación con la planeación, el proceso presupuestario tiene carácter de etapa necesaria para verificar los avances que se deriven de ella. Para la realización del Plan Nacional de Desarrollo, es determinante ejecutar de manera precisa y puntual, el presupuesto anual. En este proceso, es trascendental prever los ingresos de la Administración Pública Federal que le permitan ejecutar el presupuesto de egresos. De esta forma, la política de ingresos está enmarcada en el contexto de la planeación como la fuente de financiamiento del gasto público.

Durante el proceso de programación-presupuestación se van desagregando los objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, hasta llegar a su forma más concreta, es decir, se dividen en los programas de mediano plazo que servirán de base para que las dependencias y entidades de la administración pública federal realicen sus programas operativos anuales, éstos delimitados por los pretechos de gasto que son comunicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que ésta realiza sus estimaciones preliminares con el fin de tener conocimiento de las cifras de ingreso, gasto y financiamiento, mismos que se distribuirán por sector de actividad económica, a través del elemento programático de la gran división, permitiendo establecer un escenario macro y determinar los techos de gasto definitivos, fijando los montos específicos que

corresponderá administrar a cada una de las dependencias, organismos y empresas paraestatales.

Es importante señalar que si el gobierno regula a través de la administración pública los recursos de un determinado territorio, su capacidad administrativa requiere también ser controlada mediante los mecanismos necesarios que el propio Estado establezca, de ahí que un factor muy importante dentro de la actividad financiera del Estado sea el control presupuestal, el cual se hace necesario para vigilar el adecuado destino y uso de los recursos públicos, asimismo, sirve para promover un manejo transparente y honesto de los mismos, con el fin de evitar la ineficiencia administrativa, el abusos de poder y los problemas de corrupción.

El control presupuestal instrumentado por el gobierno mexicano, desde que surge como país independiente, ha tenido como fin la adecuada utilización de los recursos financieros, además de cumplir el mandato constitucional del sistema representativo de informar al pueblo sobre el ejercicio de éstos.

Actualmente, debido al incremento y complejidad de las actividades estatales, el control de los gastos se lleva cabo por cada dependencia del sector público, quienes presentan al poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus registros contables y financieros que avalan el ejercicio de su presupuesto autorizado. En este sentido, la labor de la administración pública, se enfoca a revisar la información y consolidarla en su informe global que se presenta ante el poder legislativo anualmente y se denomina Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La revisión y aprobación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, corresponde al órgano técnico de la Cámara de Diputados que es la Contaduría Mayor de Hacienda, dicho proceso se caracteriza por ser extemporáneo en cuanto

a la presentación de los resultados y faltó de oportunidad, debido a que se presentan los resultados un año nueve meses después de cerrado el ejercicio fiscal correspondiente al que se informa, lo cual afecta, si se considera que el cambio de integrantes de la Cámara de Diputados es cada tres años, dando como resultado una falta de conocimiento y profundidad en el análisis de dicho documento, pues como se puede observar que el grupo legislativo que aprueba en un determinado periodo presupuestal, no necesariamente es el que autoriza la Cuenta Pública respectiva.

Las empresas públicas, como Petróleos Mexicanos, según el marco jurídico vigente, tienen la obligación de manejar el presupuesto autorizado e informar en forma sistemática a las autoridades siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a sus coordinadoras de Sector (Secretaría de Energía) del manejo de sus recursos financieros.

El presupuesto como instrumento de administración en Petróleos Mexicanos, tiende a convertirse en un conjunto armónico de programas y actividades de plazo inmediato a su vigencia anual. La opción resultante, conduce al crecimiento gradual, pero sostenido de la eficiencia con que se administren los recursos institucionales. Consecuentemente, habrá cada vez mayor grado de satisfacción de los cometidos fundamentales que debe cumplir Pemex.

El control presupuestal instrumentado por Pemex, se lleva a cabo a través de la programación de gastos de sus organismos y filiales, misma que es proporcionada por cada una de estas instancias, consolidando estos datos y emitiendo un documento institucional que se da a conocer a las instancias correspondientes, posteriormente, se da un seguimiento al ejercicio de estos gastos, evaluando trimestralmente los resultados. La información que se va generando como producto del programa de gastos y el ejercicio del mismo se integra anualmente para conformar la Cuenta Pública que se envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

presentada por el Poder ejecutivo a la Cámara de Diputados, para la evaluación de su gestión.

Los esfuerzos realizados por Petróleos Mexicanos para actualizar y mejorar las estructuras administrativas para informar al gobierno federal sobre el manejo del presupuesto, han sido muchos y de alto costo, debido a la envergadura que esta empresa tiene y lo que representa en materia de ingresos para el país, sin embargo, al remitirnos a los resultados logrados, se observa que las metas y objetivos no siempre se han alcanzado y que el mal manejo de los recursos financieros prevalece.

Lo anterior, se refleja en mayor medida en los resultados que arrojan las Cuentas Públicas de 1995, 1996 y 1997, donde en el primero de estos años los resultados no fueron muy favorables, ya que Pemex presentó anomalías en los resultados de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, dados a conocer un año nueve meses después de concluido el ejercicio, esto involucró también a la Comisión Federal de Electricidad y a Conasupo, en tanto que en materia de avances éstos no se reflejaron muy claramente.

Para el segundo año, a que se hace referencia el escándalo de malos manejos financieros sacudió a Pemex dándose a conocer que la Cuenta Pública de la institución presentaba desviaciones equivalentes a cuatro mil cuatrocientos cincuenta millones cuarenta y cinco mil pesos, en tanto que en los resultados de la gestión financiera de 1997 de la institución, apenas comenzada la revisión efectuada por la Contaduría Mayor de Hacienda a principios de Marzo de 1999, ya reflejaban anomalías, pues se informó la práctica de más de 500 auditorías de las cuales la mayoría se aplicarían en Petróleos Mexicanos.

Como se ha advertido, existen malos manejos administrativos de los recursos financieros de Petróleos Mexicanos, la paraestatal más importante de nuestro país que representa la tercera parte de ingresos estatales, además de ser el aval que permite la contratación de empréstitos. Esta situación se pone de manifiesto y prevalece durante los tres años que se analizan, pero tal vez si nos remontamos a años anteriores esta situación ya estaba presente; las causas pueden ser diversas éstas pueden ser los mecanismos administrativos, tal vez mal instrumentados o fuera del tiempo que permitiera tomar medidas correctivas y evitar desviaciones, por otra parte un factor que ha permeado todas las esferas de la actividad pública es la "corrupción".

Las cifras que revelan los malos manejos financieros de la industria petrolera estatal, existen y fueron dadas a conocer en algunos medios de comunicación, sin embargo, culpables nunca se señalaron, mucho menos sanciones a los responsables, tal vez por las limitadas facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda las cuales le impiden imponer sanciones.

Es importante resaltar que el presupuesto no es un medio para obtener cantidades, para pensar en qué se gasta o agotar las partidas para que no sean reducidas, sino que toda erogación debe realizarse con base en los objetivos y metas programadas.

La actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado, con base en los niveles de gasto autorizado, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Sin embargo, se ha olvidado medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina, lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal ha tenido como prioridad la

disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para poder cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Paralelamente, un elemento que disminuye la atención sobre los resultados, es el sistema de vigilancia y control, el cual se orienta principalmente a verificar que se de cabal cumplimiento al marco jurídico-administrativo.

A lo largo de esta investigación, se constató la ardua labor que implica informar al pueblo sobre el manejo del presupuesto de Pemex, además de ejercer un control sobre él mismo, ya que implicó poner en marcha una maquinaria administrativa grande, compleja y costosa, sin embargo, al remitirnos a los resultados logrados, se observa que las metas y objetivos no siempre se han alcanzado y que el mal manejo de los recursos financieros prevalece, en parte por que los mecanismos administrativos fueron mal instrumentados o fuera de tiempo.

Debido a que los resultados de la revisión que hace la Contaduría Mayor de Hacienda se presentan los diez primeros días del mes de septiembre al año siguiente a aquel en que se entrega la cuenta pública, es decir, un año nueve meses después de que se concluyó el ejercicio presupuestal, implica extemporaneidad en la presentación de los resultados lo cual impide tomar medidas correctivas que permitan reprogramar los objetivos, metas, actividades y recursos asociados y evitar desviaciones, que implican incumplimiento de los propósitos institucionales.

Lo que se propone, para evitar que se presenten anomalías en el ejercicio del presupuesto de Pemex como las de los años 1995, 1996 y 1997, son, en primer lugar, aminorar tiempos para la entrega de estados financieros y contables que avalen el ejercicio del gasto, es decir, en lugar de entregarse en marzo del año siguiente, deberá ser inmediatamente después de concluido el ejercicio

presupuestal. Por otro lado, vigilar el estricto cumplimiento a la normatividad del gobierno federal en materia de presupuesto.

Asimismo, se sugiere hacer más ágiles y eficientes los procesos administrativos que implica el control presupuestal, a través de la compactación de procedimientos como el Programa Mensual de Presupuesto Autorizado, el cual se integró aproximadamente de 30 cuartillas, donde si bien se explicaba de manera detallada el destino del gasto, éste era repetitivo y bien se pudo haber sintetizado en una cuartilla por cada organismo subsidiario y el corporativo, así como, un consolidado, es decir, cinco cuartillas.

Finalmente creemos muy viable la propuesta del ejecutivo federal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 para la creación del Órgano Superior de Auditoría de la Federación, el cual supliría a la Contaduría Mayor de Hacienda, sólo que el primero tendría un carácter autónomo y se le otorgarían facultades para sancionar penalmente cualquier anomalía en cuanto al manejo del presupuesto, ya que la segunda instancia sólo se ha concretado a señalar recomendaciones, que las dependencias muchas veces relegan. Asimismo este nuevo órgano contempla reducir tiempos en cuanto a la Revisión de la Cuenta Pública, lo que significa que en lugar de que esta se entregue en el mes de junio siguiente al año que corresponde, las transacciones llevadas a cabo en un mes de enero sólo se pueden comenzar a fiscalizar hasta el mes de junio del año siguiente, esto es, 18 meses después de que tuvieron lugar.

BIBLIOGRAFIA

1. Basave , Fernández del Valle Agustín, Teoría de la Democracia, Ed. Quinto Sol, 1992
2. Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Tomo IV , 1984
3. Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Por una Teoría de la Política, Ed. F.C.P., México 1989
4. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las Empresa Públicas en México, Ed. Porrúa, México, 1983.
5. Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración Ed. Limusa, México 1996
6. Castelazo, José R., Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1979.
7. Clasificador por Objeto del Gasto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México 1999
9. Duhalt Krauss, Miguel. La Administración Pública y el Desarrollo en México. Ed. INAP, México 1970.
10. Faya Viesca, Jacinto Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México 1986
11. Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa 1984

12. Fonrouge, Giuliani. Derecho Financiero, Buenos Aires, Argentina, Ed. Palma , Vol. I., 1962.
13. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1985.
14. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1996.
15. Glosario para el Proceso de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1993.
16. Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, Ed. Harla, México 1990.
17. Guerrero, Omar, La Administración Pública en el Estado Capitalista, Ed. Harla, México 1990.
18. Gunter Zavelberg, Heinz. (coordinador) Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías Ed. INAP, México 1984.
19. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, El ABC de las Cuentas Nacionales, México 1994
20. Jellinek, George, Teoría General del Estado, Ed. Albatros, 1943
21. Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México (Antecedentes Históricos y Legislativos), Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1987.
22. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Ed. Porrúa Hnos., México 1998
23. Ley Federal de Entidades Paraestatales Ed. Porrúa Hnos, México 1998.

24. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa Hnos., México 1998
25. Ley Orgánica de Petróleos y Organismos Subsidiarios, Diario Oficial de la Federación, México 1992.
26. Manzo Yépez, José Luis, ¿Qué Hacer con Pemex?, Una alternativa a la Privatización, Ed. Grijalbo, México 1996.
27. Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI, México 1970
28. Mercado H., Salvador. ¿Cómo hacer una Tesis?. Ed. Limusa, México, 1997
29. Molina López, Guillermo Eduardo. Planificación Programación Presupuestación. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.
30. Osornio Corres, Francisco Javier, La Administración Pública en el Mundo, Ed. UNAM, México 1986.
31. PEMEX Programas Sectoriales de Mediano Plazo (1995-2000), Petróleos Mexicanos, Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas, México 1997.
32. Peset, Jean, Técnica del Presupuesto, UNESCO, 1979
33. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP, México 1988. Serie Funciones y Especialidades Tomo II.
34. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República.
35. ¿Qué es la Cuenta Pública, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979.

36. Retchkiman, K. Benjamin Introducción a la Economía Pública. Ed. U.N.A.M., México 1987
37. Ricossa, Sergio, Diccionario de Economía, Ed. Siglo XXI, 1990
38. Rincón Gallardo, Gilberto (coordinador). El Control de las Finanzas Públicas, Ed. Centro de Estudios para la Reforma de Estado, México 1996.
39. Salas Villagomez, Manuel, La Deuda Pública, Ed. Nacional Financiera, México, 1950
40. Samuelson, Paul Anthony, Curso de Economía Política Moderna, Ed. Guitera, Madrid 1979.
41. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Control y la Auditoría en las Entidades Paraestatales, México 1987.
42. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1979
43. Smith Adam, Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la riqueza de las Naciones, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994
44. Székely, Gabriel. La Economía Política del Petróleo en México (1976-1982) Ed. Colegio de México, México 1983.
45. Uvalle Berrones Ricardo, El Gobierno en acción (la formación del régimen presidencial de la Administración Pública. IAPEM, México 1994.
46. Uvalle Berrones Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública, en la Sociedad Contemporánea, Ed. IAPEM, México 1997.
47. Weber, Max, Economía y Sociedad, TOMO II, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

REVISTAS Y PERIODICOS

48. Boletín fiscal de la Sociedad Cooperativa de Consumo Pemex, Septiembre- Octubre de 1998
49. Bonnin, C.J.B., Principios de la Administración Pública, En Revista de Administración Pública, Ed. INAP, México , 1981.
50. Diario Oficial de la Federación, México 10 de Septiembre de 1997.-
51. El Financiero, La Contaduría Mayor de Hacienda da a conocer resultados de la revisión de la Cuenta Pública de 1996, México D.F., 10 de Septiembre de 1998.
52. Pemex Lex (Revista jurídica de Petróleos Mexicanos) Número Especial 60 Aniversario, México, Marzo de 1998.
53. Reforma, Hallan irregularidades en la Cuenta Pública de 1996, México D.F.,21 de Septiembre de 1998.
54. Universal, 5 de Septiembre de 1997
55. Universal, Buscará la Cámara desvíos en el empleo de Fondos Federales, México, D.F., 4 de Marzo de 1999.
56. Wilson, Woodrow, Estudio de la Administración, En Revista de Administración Pública, Ed. INAP, México , 1983.

DOCUMENTOS

57. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1995, 1996 y 1997 SHCP.
58. Cuenta Pública Petróleos Mexicanos, 1995, 1996 y 1997 Pemex.
59. Dictamen Financiero Petróleos Mexicanos, 1995, 1996 y 1997, Despacho Roberto Casas Alatrístre, Contadores Públicos y Consultores.
60. Dictamen Presupuestal Petróleos Mexicanos, 1995, 1996 y 1997, Despacho Roberto Casas Alatrístre, Contadores Públicos y Consultores.
61. Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México 1995.

ANEXOS

ANEXO I

CLASIFICACION PRESUPUESTARIA EN MEXICO

(1995-1997)

CLASIFICACION ADMINISTRATIVA POR RAMOS

RAMOS DE LOS PODERES Y ORGANOS AUTONOMOS	
00001	Poder Legislativo
00003	Poder Judicial
00022	Instituto Federal Electoral
00031	Tribunales Agrarios
00032	Tribunal Fiscal de la Federación

RAMOS GENERALES	
00019	Aportaciones a Seguridad Social
00023	Provisiones Salariales y Económicas
00024	Deuda Pública
00025	Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal
00026	Superación de la Pobreza
00028	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero

RAMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA	
00002	Presidencia de la República
00004	Gobernación
00005	Relaciones Exteriores
00006	Hacienda y Crédito Público
00007	Defensa Nacional
00008	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
00009	Comunicaciones y Transportes
00010	Comercio y Fomento Industrial
00011	Educación Pública
00012	Salud
00013	Marina
00014	Trabajo y Previsión Social
00015	Reforma Agraria
00016	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
00017	Procuraduría General de la República
00018	Energía
00020	Desarrollo Social
00021	Turismo
00027	Contraloría y Desarrollo Administrativo

Fuente: Unidad de Política y Control Presupuestal, SHCP, 1995

CLASIFICACION SECTORIAL

SECTOR	DEPENDENCIAS Y/O ENTIDADES QUE LO INTEGRAN
SECTOR RURAL	Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, así como, la Secretaría de la Reforma Agraria, por parte de la administración pública centralizada, mientras que por la administración pública descentralizada o paraestatal se compone por Productos Forestales Mexicanos, Instituto Mexicano del Café, Forestal Vicente Guerrero, Banco Nacional de Crédito Rural, SNC, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A.
SECTOR PESCA	Secretaría de Pesca por parte de la administración pública centralizada y por la administración pública descentralizada o paraestatal por Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V., Instituto Nacional de Pesca, Fondo de Garantía para las Actividades Pesqueras (FOPECA)
SECTOR SOCIAL	Educación para Adultos, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Instituto de Educación Media Superior y Superior, Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica Profesional, Universidad Autónoma Metropolitana, Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, Programa de Apoyo a la Telesecundaria estatal, Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Nacional de Cardiología, Hospital Infantil de México, Hospital General Dr. Gea González, Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, Programa Nacional de Solidaridad, Servicio Social Obligatorio, Educación para Todos los Niños, Programa del Henequén, Difusión Cultural, Sistema de Transporte Colectivo METRO, Servicios de Transportes Eléctricos del D.F., Departamento del Distrito Federal, Fondo de Operaciones y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).
SECTOR ENERGETICO	Compuesto por la Secretaría de Energía, como parte de la administración pública central, en tanto que por parte de la administración pública descentralizada o paraestatal se compone por Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, C.F.E. Solidaridad.
SECTOR INDUSTRIAL	Secretaría de Energía en representación de la Administración Pública central y por la descentralizada se integra por Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas S.A., Productora Importadora de Papel S.A., Altos Hornos de México S.A., Comisión de Fomento Minero.
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	Se integra por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por parte de la Administración Pública Centralizada y por la descentralizada o paraestatal se compone por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Ferrocarriles Nacionales de México

CLASIFICACION ECONOMICA	
Gasto Corriente o de Administración	Destinado al sostenimiento del costo directo de la Administración Pública.
Gasto de Capital o Inversión	Está encausado a aumentar el desarrollo económico del país.
Gasto de Transferencia	Es la Asignación presupuestal que el gobierno federal transfiere, mediante ayudas o subsidios a otros sectores, público o privado, con el objeto de redistribuir el ingreso nacional, fomentando las actividades culturales y económicas.

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto 1995

CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO	
1000	Servicios Personales
2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Transferencias
5000	Bienes Muebles e Inmuebles
6000	Obras Públicas
7000	Inversiones Financieras
8000	Erogaciones Extraordinarias
9000	Deuda Pública

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto 1995

<p>SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</p>	<p>Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Servicios de Telereservaciones, Puertos Mexicanos, Instituto Mexicano del Transporte, Servicio a la Navegación en el espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), Servicio Postal Mexicano, Telégrafos.</p>
<p>SECTOR COMERCIO, ABASTO Y FOMENTO INDUSTRIAL</p>	<p>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Administración Pública descentralizada, Conasupo Filiales Conasupo, Impulsora del Pequeño Comercio, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Nacional del Consumidor.</p>

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto 1995

ANEXO II

PEMEX EN LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL*

(MILLONES DE PESOS)

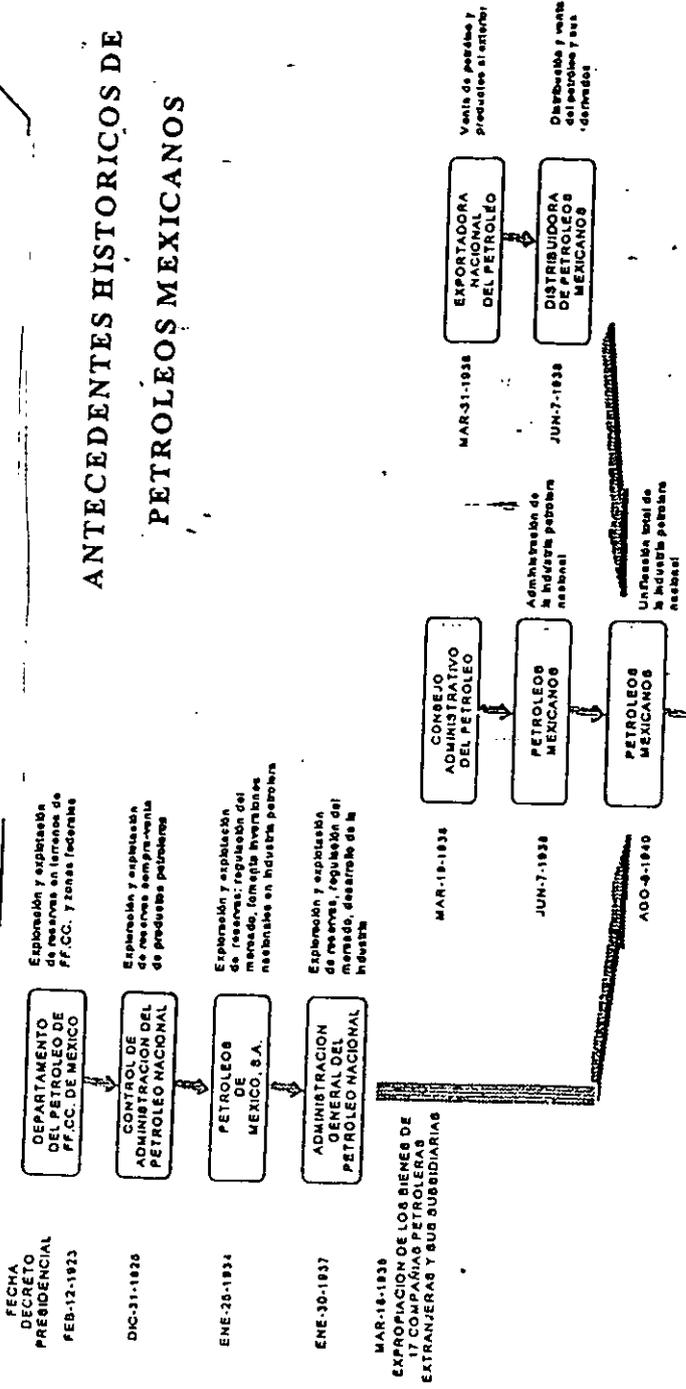
PERIODO	1995	1996	1997	TOTAL
TOTAL DE INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	283 195	392 566	503 554	117 931 5
INGRESOS PETROLEROS PERCIBIDOS POR PEMEX	100 028	147 582	181 480	429 090
DEH (IMPUESTO POR DERECHO DE EXTRACCION DE HICROCARBUROS)	72 866	113 068	129 889	315 823
IVA E IEPS (IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCION Y SERVICIOS)	17 477	20 412	34 384	72 273
INGRESOS PETROLEROS TOTAL %	36.4	39.3	36.1	37.2

* Ernesto Zedillo, Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República



ANEXO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DE PETROLEOS MEXICANOS

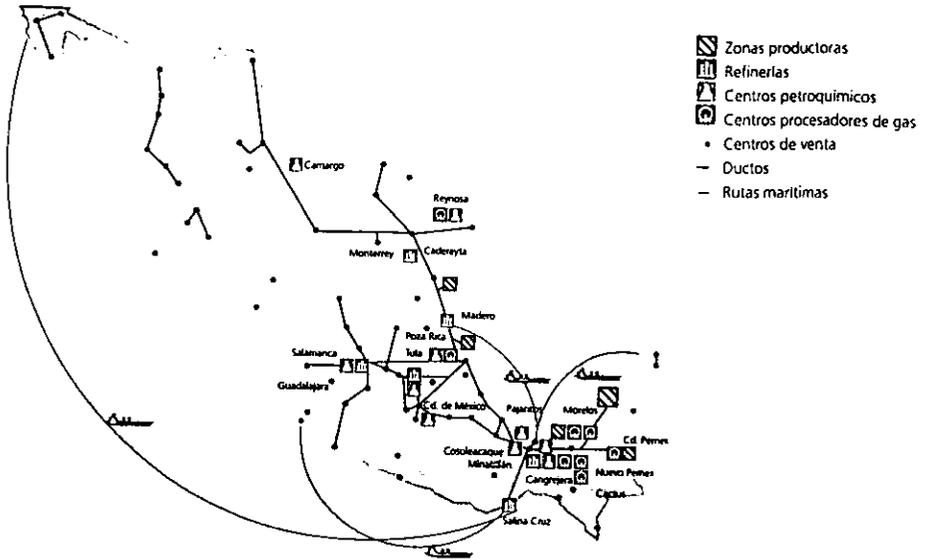


JULIO-15-1992

PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS

ANEXO IV

INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA



Campos en producción	324
Pozos en explotación	4 522
Plataformas marinas	156
<hr/>	
Centros procesadores de gas	10
Endulzadoras de gas	17
Plantas criogénicas	13
Plantas de absorción	3
Fraccionadoras	7
Endulzadoras de condensados	8
Recuperadoras de azufre	17
<hr/>	
Refinerías	6
<hr/>	
Complejos petroquímicos	9
Plantas petroquímicas	53
<hr/>	
Terminales de almacenamiento y distribución de gas licuado	24
<hr/>	
Plantas de almacenamiento y agencias de ventas de productos petrolíferos	78

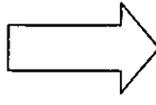
ANEXO V

PROCESO PRESUPUESTAL DE PETROLEOS MEXICANOS

PETROLEOS MEXICANOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y CORPORATIVO
AJUSTAN SUS PRESUPUESTOS A LOS TECHOS Y RITMOS DE GASTO APROBADOS POR LA H. CAMARA DE DIPUTADOS Y COMUNICADOS DE LA S.H.C.P.
ENERO

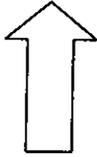


PETROLEOS MEXICANOS DIRECCION CORPORATIVA DE FINANZAS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
ELABORA PROGRAMAS DE INVERSION ORIGINALES POR ORGANISMO SUBSIDIARIO Y EL CORPORATIVO LOS ENVIA A SHCP Y SE, ASI COMO, ASUS ORGANISMOS Y CORPORATIVO
DICIEMBRE-ENERO

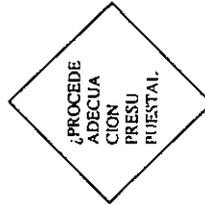
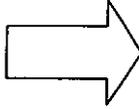


PETROLEOS MEXICANOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y CORPORATIVO
AJUSTAN PROGRAMAS DE INVERSION LO AUTORIZADO POR LA SHCP
ENERO-FEBRERO

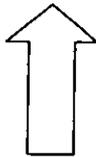
PETROLEOS MEXICANOS DIRECCION CORPORATIVA DE FINANZAS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS
CARGAN EN LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES LOS PRESUPUESTOS AUTORIZADOS DE OPERACION INVERSION (ORIGINAL) SICEP-SIDIP-SAP
ENERO-FEBRERO



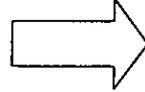
PETROLEOS MEXICANOS DIRECCION CORPORATIVA DE FINANZAS SUBDIRECCION DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION GERENCIA DE PRESUPUESTACION
COMUNICA LOS ACUERDOS TOMADOS Y DIFUNDE LA INFORMACION ANALIZADA EN CADA SESION DEL SUBCOMITE DE PRESUPUESTO Y DEL COMITE INSTITUCIONAL DE INVERSIONES
SOLICITA A SHCP AUTORIZACION PARA EL PRESUPUESTO Y GASTO
ENERO DICIEMBRE



SI

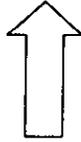


NO

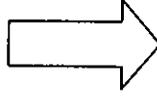


PETROLEOS MEXICANOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y CORPORATIVO
REALIZAN ADECUACIONES PRESUPUESTALES EN OPERACION INVERSION
MARZO-ABRIL

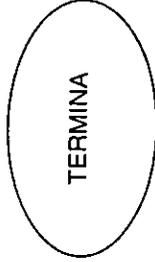
PETROLEOS MEXICANOS DIRECCION CORPORATIVA DE FINANZAS SUBDIRECCION DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION
INTEGRA LOS PRESUPUESTOS ADECUADOS POR LOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y EL CORPORATIVO Y LOS ENVA A LA SHCP, AL IGUAL QUE A LOS ORGANISMOS Y EL CORPORATIVO
MARZO-ABRIL JULIO-AGOSTO



PETROLEOS MEXICANOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y CORPORATIVO
CONCLUYEN EJERCICIO ANUAL E INICIAN LOS CIERRES CONTABLES PRESUPUESTALES Y OPERATIVOS PARA SU REGISTRO EN LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES, ASI COMO, LA PREPARACION DEL INFORME PARA LA CUENTA PUBLICA
DICIEMBRE -ENERO



PETROLEOS MEXICANOS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS Y CORPORATIVO
CONSOLIDAN Y ENTREGAN LOS INFORMES DEL EJERCICIO ANUAL Y PREPARAN LA CUENTA PUBLICA INSTITUCIONAL, ASI COMO LA INFORMACION PARA LA CUENTA PUBLICA SECTORIAL DEL GOBIERNO FEDERAL
ENERO ABRIL



ANEXO VI
PETROLEOS MEXICANOS
ESTADOS DE RESULTADOS
(MILLONES PESOS)

	1995	1996	1997
INGRESOS	161 547	235 820	269 507
Ventas nacionales	92125	130 844	165 342
Exportaciones	65184	101 149	98 688
Otros ingresos	4 238	3 827	5 477
COSTOS Y GASTOS DE OPERACIÓN	59 151	74 353	102 073
Costo de ventas	45 724	56 739	78 880
Gasto de distribución	4 497	4 881	7 417
Gasto de administración	8 510	11662	13 427
Costo financiero neto	-1 052	-773	878
Otros gastos	1 472	1 844	1 474
RENDIMIENTO ANTES DE IMPUESTO	102 936	161 467	167 431
Impuestos y derechos	74 884	125 205	121 757
Impuesto especial sobre la producción y servicios	17 703	19 767	37 728
RENDIMIENTO NETO	9 809	16495	7 946

ANEXO VII
PETROLEOS MEXICANOS
BALANCE GENERAL
(MILLONES DE PESOS)*

	1995	1996	1997
ACTIVOS	244 438	312 049	344 480
Circulante	43 687	74 321	64 428
Fijo	182 583	206 665	237 417
Otros	18 168	31 063	42 635
PASIVOS	117 836	156 269	186 329
A corto plazo	36 366	64 674	61 244
A largo plazo	78 470	91 595	125 085
PATRIMONIO	126 602	155 780	158 151
Certificados de aportación "A"	22 241	22341	10 222
Reservas con destino específico	9 260	8 637	8 227
Superávit por actualización	82 008	99 225	112 960
Otros	12 993	25 577	26 742
TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	244 438	312 049	423 168

* Petróleos Mexicanos, Informe de Labores, 1995, 1996 y 1997