



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

**Principales problemas  
presupuestarios  
gubernamentales: Caso SEMAR  
2000-2006**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

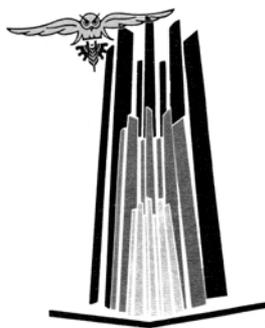
L I C E N C I A D O E N E C O N O M Í A

P R E S E N T A

**MARIO GRANA CRUZ**

ASESOR: LIC. FELICIANO SALAZAR BUENO

Noviembre 2006





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.

## **DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS**

### **A Dios:**

Te agradezco Dios mío por haberme dado la oportunidad de vivir y regalarme una familia maravillosa; así como la oportunidad de dar un paso tan importante en mi vida y sobre todo por saberme guiar por el mejor camino.

### **A mis padres:**

Con mucho cariño y admiración... Por darme la oportunidad de existir, a ustedes quien día a día han sabido llevarme en cada uno de los momentos más difíciles de mi vida y siempre me han brindado su apoyo, cariño y comprensión, es por ello que les dedico este gran logro y espero lo sientan tan suyo como mío, pues sin ambos no estaría disfrutado de esta meta ya hecha realidad. Gracias por todo papá y mamá por el sacrificio que realizaron en cada momento para poder seguir adelante y superarme con la única finalidad de ser cada día mejor.

### **A mi Esposa, Yaquelin:**

Quien me ha enseñado amar y entregar el todo por el nada, a ti que siempre me has brindado tu apoyo, respeto, cariño y amor por eso y muchas cosas, quiero que sepas que te amo con todo mi corazón y que significas mucho para mi, sin ti y tu apoyo no lo hubiera logrado, gracias por permitirme compartir a tu lado, cada instante de mi vida.

### **A mis Hermanos:**

Con quienes he crecido y compartido cada instante de nuestras vidas, gracias de todo corazón por estar conmigo y apoyarme en los momentos que más los he necesitado, los quiero mucho.

### **A mi Familia:**

Quisiera nombrarlos a cada uno de ustedes pero no terminaría, es por ello que en general dedico y agradezco su infinito apoyo y cariño que me han entregado durante toda mi vida.

## **En Memoria de mis seres queridos especialmente a mi tío Oscar:**

Con mucho cariño y recordándolos... A pesar de que hoy no están aquí conmigo en estos momentos, sé que su alma lo está y desde allá en el cielo tengo a su ángel que me acompaña, quiero darles las gracias por haber formado parte de mi y a ti tío que aun nos sigue doliendo tu partida, se que donde te encuentres seguirás como siempre guiando mi camino y motivándome a ser cada vez mejor, pues fue lo que siempre nos enseñaste.

## **A mis profesores:**

Gracias por confiar en mí, por su tiempo, paciencia, apoyo, dirección, entrega y sabiduría que me transmitieron en el desarrollo de mi formación profesional, siendo el pilar fundamental de está; especialmente al Lic. Feliciano Salazar Bueno al cual no tengo palabras para agradecer su tiempo, empeño y dedicación, así como el hecho de haber impulsado y guiado el desarrollo y elaboración de este trabajo y así llegar a la culminación del mismo.

## **A Todos mis grandes y sinceros amigos:**

Con cariño y agradecimiento para ustedes ya que fueron pieza importante dentro de mi vida y por permitirme compartir días de tristeza y alegría a su lado, gracias por ser mis amigos y recuerden que siempre los llevare en mi corazón.

## **A la Secretaria de Marina:**

Por darme la oportunidad de estudiar becado y así poder culminar mi formación profesional, ya que fue la fuente de financiamiento durante la mayor parte de mi carrera; actualmente por tener un trabajo digno, que me permita desarrollar como profesionista dentro de una gran y honorable institución. Asimismo a cada uno de los funcionarios que me brindaron asesorías y apoyo para obtener la mayor cantidad de información y así realizar un mejor trabajo.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México** y en especial a la **Facultad de Estudios Superiores Aragón** por darme la oportunidad de formar parte de ellas... ¡Gracias!

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS</b>	<b>II</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>VI</b>
<b>I. LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS</b>	<b>1</b>
I.1.Magnitud del bien público soberanía aguas nacionales	2
I.2.La teoría de los bienes públicos	5
I.3.Las funciones públicas: teoría y conceptos	17
I.4.La teoría de la Gerencia Pública	25
<b>II. EL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO EN BASE A RESULTADOS</b>	<b>32</b>
II.1.Presupuesto, Estado, gobierno, administración pública y sector público	33
II.2.La presupuestación antes de 1976	40
II.3.El Presupuesto por Programas	48
II.4.El Presupuesto Orientado a Resultados	54
<b>III. LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	<b>62</b>
III.1.Separación de las soluciones y los recursos presupuestales	62
III.1.1.La planeación se está agotando	67
III.1.2.La normatividad es compleja	70
III.1.3.No existe un ambiente para mejorar la inversión pública	71
III.2.Las adecuaciones presupuestarias sin fundamento económico	73
III.2.1.En realidad no hay programación de las soluciones a los problemas de la sociedad	75

III.2.2.Problemas de ejercicio: los más perjudiciales	78
III.3.Papel de la evaluación que no se cumple	79
III.4.El gobierno es una masa que no cambia rápidamente	82
III.4.1.La responsabilidad no solo de procedimiento	83
III.4.2.La transparencia y honestidad debe reforzarse	84
III.5.El papel de la nueva Ley de Presupuesto	86
<b>IV. LA PROBLEMÁTICA PRESUPUESTAL: CASO SEMAR</b>	<b>89</b>
IV.1.Gasto solicitado y gasto aprobado	89
IV.2.El Presupuesto Real de la SEMAR	92
IV.3.Presupuesto Original y Presupuesto Modificado	95
IV.4.Donde están las fuentes de la insuficiencia del presupuesto	97
IV.5.La clasificación económica del gasto de SEMAR: no aumentan activos	101
IV.6.La producción del bien público: factor de crecimiento económico o aparato represor del Estado	107
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>114</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO Y GRÁFICO</b>	<b>117</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>133</b>

## INTRODUCCIÓN

El gobierno mexicano, de acuerdo con la Constitución vigente, le corresponde producir los bienes públicos como: suministro de agua potable, carreteras, aeropuertos, unidades médicas, asistencia social, educación, seguridad pública, seguridad patrimonial de los mares, entre muchos otros bienes públicos. Pero, hay confusión entre bienes públicos y bienes de titularidad pública. Los primeros son bienes que se generan en la realidad económica y que han sido descubiertos por la ciencia económica; los bienes de titularidad pública son un efecto de la ley, de una decisión política que se hace ley.

Pero aquí se aborda un bien público puro: soberanía y vigilancia de las aguas marinas e interiores (e islas) lo cual corresponde a 61.7% del territorio nacional, el cual de ser provisto adecuadamente con suficientes recursos, estimamos coadyuvaría a generar un equivalente a 20% más en el PIB nacional.

El instrumento o el mecanismo que permite recabar los recursos y canalizarlos para generar esos bienes públicos es el Presupuesto. En consecuencia, el principal instrumento del Gobierno para cumplir las responsabilidades que la sociedad le ha conferido es el Presupuesto. Estudiar este instrumento, sin duda justifica la realización de esta tesis profesional.

El presupuesto puede definirse como la presentación ordenada de los resultados previstos de un plan, un proyecto o una estrategia, expresado en términos económico-financieros; capaz de ser un instrumento o herramienta que promueva la integración en las diferentes áreas.

La pérdida de confianza en el gobierno por parte de la población, es debido a que ya no existe credibilidad en lo propuesto, pues no se está cumpliendo adecuadamente el papel que la sociedad le ha conferido, es decir, algo está fallando en el presupuesto, por lo cual se debe determinar cuales son las problemáticas que se presentan, para poder cumplir oportunamente con la misión, objetivos y metas establecidas.

El objetivo central que se propone cumplir en esta tesis es encontrar los problemas u obstáculos que impiden la aplicación

del presupuesto público, y por tanto, impiden a SEMAR cumplir más eficiente y eficazmente con sus responsabilidades.

De ese gran objetivo es posible derivar los siguientes objetivos específicos:

- Exponer, así sea sucintamente, el sustento teórico del presupuesto, ya que, la teoría permite ordenar los hechos concretos, y permite interpretarlos.
- Conocer la evolución histórica del actual presupuesto orientado a resultados, ya que, este recorrido al pasado nos permitirá comprender mejor dicho enfoque que se aplica en México.
- Explicar a detalle los pasos que sigue la elaboración del presupuesto público: planeación, programación, aprobación, ejecución, control y evaluación con el fin de reflexionar sobre los problemas existentes.
- Exponer el proceso de ejecución del gasto público, porque en esa etapa se encuentran muchos de los retrasos que impiden el cumplimiento a tiempo y con la calidad deseada de la provisión de los bienes públicos, que demanda la sociedad.
- Detectar en el caso de SEMAR los obstáculos que ha encontrado para contar a tiempo con los recursos necesarios para cumplir con sus atribuciones.

Para cumplir su vocación de generar un bien público tan importante y llevar a cabo dichas acciones, se requieren recursos para personal y materiales y, sobre todo, realizar inversiones. Sin las debidas inversiones, las responsabilidades de la SEMAR no se cumplen satisfactoriamente.

Las razones de la escasez de recursos van desde: la insuficiencia de los recursos públicos, la mayor complejidad de los problemas asociados con la seguridad nacional y el cuidado de los recursos marinos de la nación, pasando por limitaciones dentro del proceso presupuestal, hasta el encarecimiento de las tecnologías y equipos que se requieren.

En esta trabajo de tesis, nos enfocamos en los problemas que surgen dentro del proceso presupuestal, que estarían limitando el monto y la distribución de los recursos presupuestales para que la SEMAR cumpla con alta eficiencia y eficacia las atribuciones que le confiere la Ley.

En efecto, al exponer el proceso general presupuestal, compuesto de etapas como: la Planeación, la Programación, la Aprobación, el Ejercicio, el Control y la Evaluación presupuestal, se “marcaron” los momentos de dicho proceso que se convierten en cuellos de botella, para el ejercicio de los gastos de la SEMAR.

Con base en lo anterior, y reconociendo que el planteamiento del problema es el tema en términos de pregunta,<sup>1</sup> consideramos, como planteamiento del problema en estudio lo siguiente:

¿Cuáles son los problemas que, dentro del proceso presupuestario, limitan la calidad de las acciones de la SEMAR?

A dicho planteamiento propusimos la siguiente hipótesis que guió el trabajo de investigación:

Dentro del proceso de planeación y programación presupuestal, se observa una escasez absoluta de recursos, ya que la SEMAR plantea un presupuesto y se le aprueba uno menor en alrededor del 40%.

Los recursos que se aprueban año con año son escasos, pero además durante el ejercicio del gasto, nos encontramos con retrasos en la ministración de los recursos, así como con trámites y procesos que limitan la capacidad de adquisiciones de la SEMAR para hacer las mejores compras y cumplir en tiempo, forma y calidad con las funciones encomendadas.

Agregamos que el actual proceso presupuestario basado en el desempeño, permite una mayor flexibilidad y libertad de acción, pero a este proceso no le corresponde la actual legislación que rige el proceso que data de los años setenta, que en su momento surgió para regular el presupuesto por programas.

---

<sup>1</sup> FES Aragón. Los 10 puntos para presentar la Tesis Profesional. Área de Economía.

En el Capítulo I titulado Marco Teórico se expondrán las tres teorías en las que se basará esta exposición: la de los bienes públicos planteada por primera vez por Paul Samuelson; la teoría de las funciones públicas de Richard Musgrave, y la teoría de la Gerencia Pública. La idea es sustentar científicamente las acciones de la SEMAR, así como tener elementos para justificar la necesidad de mejorar el monto y la puntualidad en la ministración, uso y control de los recursos fiscales que le son asignados.

En el Capítulo II abordamos los antecedentes y experiencias presupuestales distintas al sistema vigente, con la finalidad de demostrar que el actual Sistema de Presupuesto orientado a Resultados, es una opción diferente, y hasta ahora la más utilizada en los países democráticos.

En el Capítulo III, se analizan las etapas del actual proceso de presupuestación, tratando de encontrar los cuellos de botella que desde nuestra experiencia personal han afectado la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos de la SEMAR.

Por último, en el Capítulo IV, se expondrán a detalle los problemas específicos que en el proceso presupuestal, hemos enfrentado de manera personal, para exponer la experiencia adquirida.

Se presenta al final el anexo estadístico y la biblio-hemero-webliografía consultada.

## **I. LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS**

En este capítulo se expondrá la teoría de los bienes públicos, la teoría de las funciones públicas y la teoría de la gerencia pública, principalmente en cuanto a su enfoque económico de la teoría de la elección pública, como fundamento para el análisis del tema en estudio.

Hoy en día se vive 20 años de reestructuración de la sociedad mexicana. El eje central de dicho cambio estructural es la reducción del tamaño del Estado: el número de empresas públicas pasó de 1700 en los años 1970´s a escasas 300 hoy en día. La burocracia federal de casi 3 millones a menos de 2 millones; la participación de la inversión pública de niveles de casi 50% a uno de 15%, entre otros datos que ejemplifican el proceso señalado.

Pero, el Estado no puede ser reducido a cero. La razón científica de la necesidad del Estado es la existencia de bienes públicos. Por ello, es preciso partir de la teoría de los bienes públicos.

En términos iniciales, pareciera que los bienes y servicios que produce el Estado son públicos. Bastaría entonces con que mediante una ley se declarara que los automóviles son producidos por empresas estatales, para derivar de ello que los autos son bienes públicos. Pero ello no es así.

Una cosa es la titularidad pública, es decir, las áreas de propiedad pública que son establecidas por Ley: por ejemplo las aguas y los contenidos del subsuelo son originariamente propiedad de la nación; y otra muy diferente los bienes públicos.

Es decir, jurídicamente el petróleo es un bien propiedad del Estado, y por ello lo suministra una empresa estatal que es PEMEX.

Pero en términos económicos el petróleo es un bien privado, y por tanto debe ser ofertado por el mercado, a través de empresas privadas.

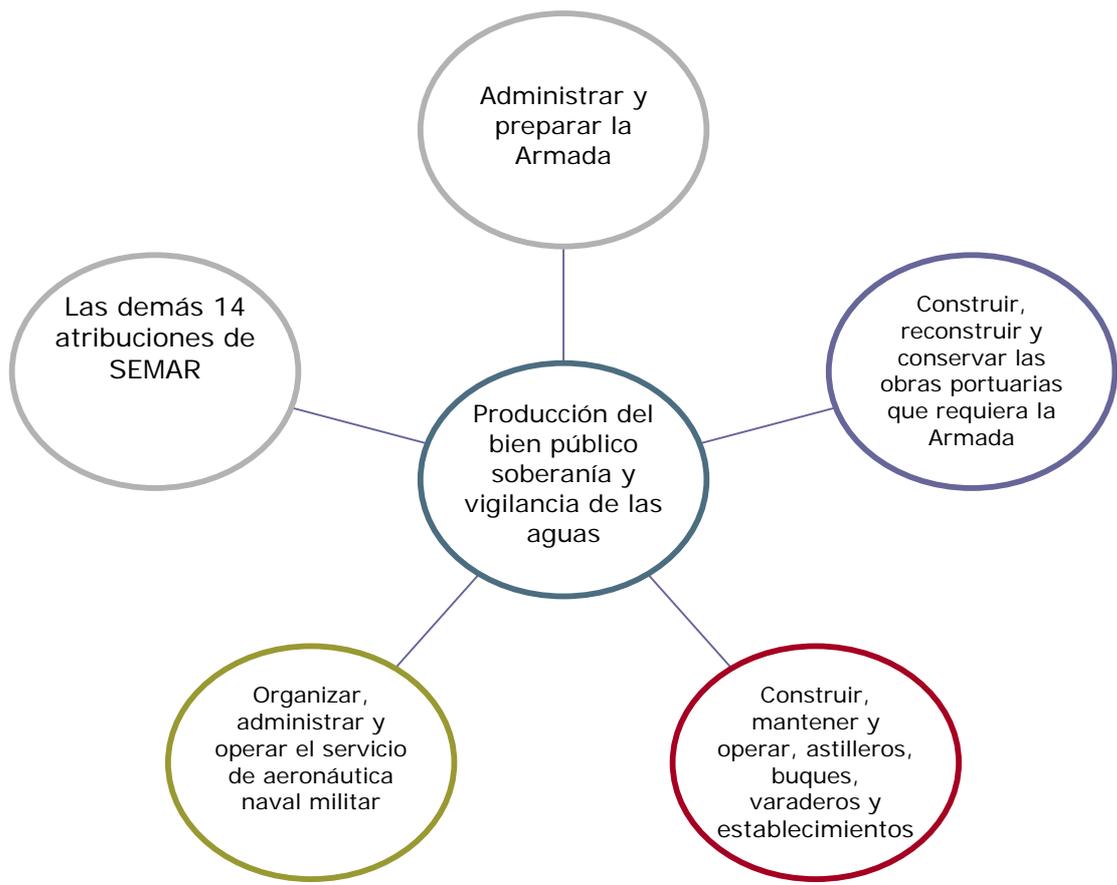
Como economistas que somos, preferimos justificar la intervención del Estado desde el punto de vista científico de la economía, más que desde el Derecho.

Además se aborda la teoría de las funciones públicas y la teoría de la elección pública.

### I.1. Magnitud del bien público soberanía aguas nacionales

Por principio, conviene definir si la Secretaría de Marina produce bienes públicos. La atribución básica, de la Secretaría de Marina

Producción de Bienes y Servicios de la Secretaría de Marina



en México, de la cuál se derivan las demás, es la siguiente: "Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva".<sup>2</sup>

Es decir SEMAR cumple con guardar la soberanía, de acuerdo con la Ley Federal del Mar, de:

- a) El Mar Territorial (213,813 km<sup>2</sup>)
- b) Las Aguas Marinas Interiores<sup>3</sup> (49,510 km<sup>2</sup>)
- c) La Zona Contigua<sup>4</sup>
- d) La Zona Económica Exclusiva<sup>5</sup> (2'946,825 km<sup>2</sup>)
- e) La Plataforma Continental y las Plataformas Insulares (5,127 km<sup>2</sup>) y
- f) Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

A la SEMAR corresponde vigilar las aguas del interior del país; además la superficie marítima de México se extiende a 2'946,825 kilómetros cuadrados, de los cuales 2'715,012 pertenecen a la zona económica exclusiva, mientras que el mar territorial<sup>6</sup> comprende un área de 231,813 kilómetros cuadrados.

---

<sup>2</sup> Ley de la Administración Pública Federal. Artículo 30, sección IV.

<sup>3</sup> Son aguas Marinas Interiores aquéllas comprendidas entre la costa y las líneas de base, normales o rectas, a partir de las cuales se mide el Mar Territorial de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento de la presente Ley y que incluyen:

- I. La parte norte del Golfo de California;
- II. Las de las bahías internas;
- III. Las de los puertos;
- IV. Las internas de los arrecifes; y
- V. Las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanentemente o intermitentemente con el mar... Art. 36 de la Ley Federal del Mar.

<sup>4</sup> La Nación tiene en una zona contigua a su Mar Territorial. La Zona Contigua de México se extiende a 24 millas marinas (44.448 metros),

<sup>5</sup> La Nación ejerce en una Zona Económica Exclusiva situada fuera del Mar Territorial y adyacente a éste:

<sup>6</sup> El mar territorial se encuentra adyacente a las costas de nuestro país y se prolonga en mar abierto hasta 12 millas náuticas (una milla náutica equivale a 1,852 m), por lo que el mar territorial ocupa una franja marina de 22.2 km.

Dentro del mar territorial se encuentran las plataformas continentales son extensiones de los continentes en el mar, de pendientes suaves, y sus riquezas pesqueras, petrolíferas y mineras son a menudo notables. La plataforma continental de México no es la excepción; en el Golfo de México alcanza grandes dimensiones frente a las costas de Yucatán y Campeche, donde existe una gran actividad pesquera y petrolera. En las costas de la península de Baja California, la pesca logra los niveles más altos de la producción nacional.<sup>7</sup>



Toda esta superficie de más de 3'158,047 km<sup>2</sup> y que corresponde al 61.7%, del total de la superficie nacional que es de 5'114,295 km<sup>2</sup> es resguardada y administrada por la SEMAR, que debe mantener bajo soberanía y vigilancia.

He aquí la importancia de la producción de bienes públicos generados por la SEMAR. La riqueza que se encuentra en esa superficie: pesca, turismo, petróleo, minerales, las estimamos en ingresos equivalentes anuales al 10% del PIB, y potencialmente al 35% del PIB. Además del resguardo de bienes públicos mundiales

<sup>7</sup> Vid. Atlas de México.

<http://www.elbalero.gob.mx/explora/html/atlas/marpatri.html>

(o de patrimonio de la humanidad, como serían los santuarios de la ballena gris, por sólo mencionar algún ejemplo). Incalculable el valor generado por la SEMAR.

De la producción del bien público soberanía y vigilancia de las aguas mexicanas, derivan las demás producciones de bienes y servicios, como se ejemplifica en el gráfico.

Nótese que ejercer la soberanía y vigilar sin duda es un bien que sólo puede cumplir la Secretaría, esto lo afirmamos por ahora basados en la intuición: porque sólo de pensar en que la empresa CALMEX ejerciera la soberanía sobre la zona económica exclusiva, sin duda acapararía la pesca de atún para enlatarlo, y excluiría a todos los demás. Para superar este nivel de intuición, es preciso revisar la teoría científica.

## **I.2. La teoría de los bienes públicos**

La idea de bienes públicos está implícita en la literatura económica desde Knut Wicksell en adelante, pero contemporáneamente fue Paul Samuelson quien sistematizó la idea de bienes de consumo colectivo o bienes públicos y las consecuentes externalidades (concepto éste originalmente expuesto por Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou).<sup>8</sup>

Bienes públicos son bienes sobre los que existe una demanda social pero, no obstante, no existe ninguna oferta en los mercados privados. La razón de esta "incongruencia" o falla de los mercados se debe a lo siguiente:

- I. La demanda social consiste en que todos lo quieren consumir pero nadie quiere pagar por su consumo.
- II. En esas condiciones no habrá una empresa privada que lo ofertara, y si la hubiera (una sociedad sin fines de lucro por ejemplo), sería aprovisionado de una manera muy inferior a la demanda social total.

---

<sup>8</sup> BENEGAS Lynch, Alberto. Bienes Públicos, Externalidades y los *Free-Riders*: El Argumento Reconsiderado. *Laissez-Faire*, No. 9 (Sept 1998): 1-12.

III. Esto es así, porque al ofrecerlo se incurriría en un costo, pero como nadie paga por su consumo entonces la empresa no tendrá suficientes ingresos para proveerlo.

Un ejemplo es un jardín público, todo mundo quiere usarlo, pero nadie lo arregla, alguien va y utiliza el aire de sus árboles y goza del pasto verde, pero nadie es capaz de pagar algo por ello, o siquiera contribuir a podar el pasto o sembrar árboles. Ello, debido a que todos lo usarían y estaría trabajando para otros que incluso lo deterioran.

Otro ejemplo: zona de pesca de camarón en la plataforma continental: nadie cuidaría para que no entraran los barcos japoneses a pescar, porque el pescador mexicano solo va y pesca y se retira a su casa. Le costaría mucho permanecer todo el tiempo esperando a no dejar entrar a los japoneses, y además mientras vigila los demás miembros de su comunidad pescarían camarón y al pescador vigilante no le daría tiempo de pescar para obtener el sustento diario. Cuando mucho, sólo vigilaría en el tiempo y lugar donde el estuviera pescando, el resto del tiempo y el espacio no le interesa vigilarlo ni protegerlo. Así ofrece de manera insuficiente este bien de cuidar la plataforma continental, rica en camarón.

Un bien que se consume y no provoca que la cantidad percibida por los demás disminuya, y que lo consuman aún sin pagarlos la cantidad ofrecida y la calidad no disminuyen, se llama *no rivalidad del bien*.

También algunos bienes tienen la característica de que a nadie se le puede negar el consumo de un bien o servicio. Por ejemplo, el paso por una calle principal de la ciudad, absolutamente cualquier persona puede transitar por ella, no puede ser excluida de su consumo. Es decir: un bien "...produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse. En otros términos, aquellos bienes que se producen

para todos o no se producen puesto que no se puede excluir a otros".<sup>9</sup>

Un ejemplo, el servicio de vigilancia de tránsito puede ser aprovechado por cualquier auto que pase por zona bajo vigilancia, ningún conductor puede ser excluido de dicho servicio.

La vigilancia que realiza la marina armada de México de los litorales para que no sea invadida por algún país beligerante, es en beneficio de todos los habitantes; no es posible pensar que la marina sólo vigila para los habitantes de los estados que están en las costas, sino incluso para aquellos que viven digamos en Toluca, que es la zona más alta de México sobre el nivel del mar.

En todos estos bienes o servicios se cubre toda la demanda social, o sea nadie es excluido de su consumo.

Esta característica que tienen algunos bienes de que nadie puede ser excluido de su consumo, se denomina característica de *no exclusión del consumo del bien*.

Cuando un bien o servicio coincide que posean las características de no rivalidad y no exclusión se dice que entonces es un *bien público*.<sup>10</sup> "Los principios de no-exclusión y no-rivalidad

---

<sup>9</sup> BENEGAS Lynch, Alberto. Bienes Públicos, Externalidades y los *Free-Riders*: El Argumento Reconsiderado. *Laissez-Faire*, No. 9 (Sept 1998): 1-12.

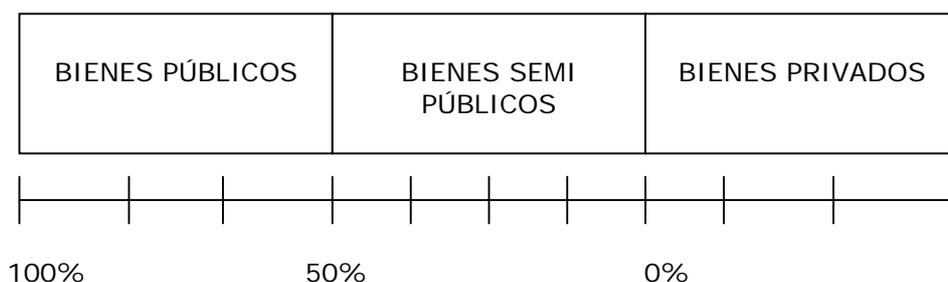
<sup>10</sup> Aunque alguien propone mejor denominarlos bienes colectivos: "Digan "bienes y servicios colectivos" en vez de "públicos". Todo cambia de golpe. Colectivo es aquello que se consigue mejor cuando hay cooperación de muchos, en vez de meros esfuerzos individuales. La cooperación puede ser competitiva, empresarial, política. La competencia económica es una forma de cooperación social, una cooperación no planeada que emerge de la persecución del interés individual, cuando se trata de bienes y servicios divisibles. La organización empresarial es una forma de actuación colectiva: una empresa de fabricación de automóviles es un esfuerzo colectivo para el que los accionistas, gerentes y empleados firman contratos de cooperación para lanzar los productos al mercado.

Por fin, hay ciertos bienes y servicios, como son la defensa nacional, la justicia, los museos nacionales, la investigación científica fundamental, que es posible no puedan alcanzarse óptimamente por empresas o asociaciones y que los ciudadanos de un país acuerdan financiar coactivamente con impuestos. Pero como la financiación fiscal se presta a abusos por parte de quienes monopolizan el poder del Estado, siempre hay que preguntarse en el caso de

caracterizan al bien público, lo cual, a su turno, significa que tienen lugar externalidades, es decir, que [habrá] gente que se beneficia del bien sin haber contribuido a su financiamiento (free-riders) o también, en otros casos, gente que se perjudica (externalidades negativas o costos externos) situación ésta última en la que los free-riders son los emisores de externalidades".<sup>11</sup>

Pero, pueden otros bienes sólo tener una característica o un cierto grado de una u otra.

Es decir, hay bienes perfectamente públicos, hay bienes semipúblicos y hay bienes privados, dependiendo de si cumplen y en que grado las características de no rivalidad y exclusión, o no las cumplen. Con todo el sinfín de grados que puedan darse entre esos niveles de la escala de tipos de bienes:



“Existen, a su vez, tres grandes tipos de bienes públicos, según reúnan ambas características o sólo una de ellas: inrivalizables e in excluibles (seguridad nacional, seguridad pública, alumbrado y limpieza públicos, aire limpio, “buen gobierno”, etc.); inrivalizables pero excluibles (Puentes, carreteras, parques, etc.) y rivalizables pero in excluibles (recursos de propiedad común: tierras de pastoreo, bosques, animales comestibles, etc.)”.<sup>12</sup>

La discusión entonces se centra en que el Estado sólo debe restringirse a los bienes públicos perfectos, y los semipúblicos y

---

los bienes colectivos, mal llamados “públicos”, si no conviene para su mejor producción privatizarlos”. Schwartz, Pedro. “Bienes y servicios públicos”. <[http://www.eumed.net/cursecon/textos/Lynch-bienes\\_publicos.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Lynch-bienes_publicos.htm)>

<sup>11</sup> BENEGAS Lynch, Alberto. Bienes Públicos, Externalidades y los *Free-Riders*: El Argumento Reconsiderado. *Laissez-Faire*, No. 9 (Sept 1998): 1-12.

<sup>12</sup> ANUIES. *Estado, mercado e interés público en educación superior*. <<http://www.anuies.mx/principal/servicios/publicaciones/libros/lib5/41.htm>>

privados (cómo la educación o la producción de energéticos) deberían ser producidos por el sector privado.

Pero definir los bienes perfectamente públicos no es fácil, porque por ejemplo, la reconstrucción de una zona devastada por un fenómeno natural, ¿es un bien público?, es decir, ¿la reconstrucción sólo puede ser producida por el Estado?

La solidaridad de las personas y de las empresas privadas sin duda convierten a un bien público puro (reconstruir una zona devastada por fenómenos naturales que luego podrán aprovechar todos sin haber contribuido a ello), en uno al menos semipúblico o privado. La razón de ello es que dichos entes privados financian la reconstrucción: “la lista de empresas privadas que han donado dinero a la Cruz Roja para la asistencia en el Katrina. No estamos hablando de cantidades baladí (Yahoo o Amazon han donado más de 10 millones de dólares); y conste que se trata sólo de donaciones a la Cruz Roja.

Aquí también observamos por qué el Estado no tiene que encargarse de proveer bienes que nadie más puede proveer. Simplemente es falso que esto sea así. Es más, en tanto mantengamos el mito de que sólo el Estado está capacitado para reconstruir las zonas afectadas por cualquier tipo de desastre, la ciudadanía sentirá que ha delegado la responsabilidad en el Estado y que no es necesario hacer nada. Si el poder público tiene la situación controlada, ¿para qué voy a hacer algo más? El problema, claro está, es que el poder público nunca tiene la situación al 100% bajo control y mientras no lo admita, la *ilusión* de su eficacia inunda la sociedad”.<sup>13</sup>

En el caso de SEMAR sin duda produce un bien público perfecto, ya que el bien “público” generado es la salvaguarda contra invasiones o mal uso del 61.7% del territorio nacional -y dado que sus riquezas son extensas zonas territoriales y marítimas pero delimitadas política y geográficamente- constituidas principalmente por las aguas marinas, dulces e islas.

---

<sup>13</sup> Juan Ramón Rallo Julián. “Bienes no tan públicos”.

Cabe aclarar que los bienes públicos pueden ser *opcionales* o *no opcionales*. La carretera libre México-Toluca, es opcional ya que la decisión de usarla o no corresponde al consumidor, porque este puede ir a Puebla en vez de Toluca, o bien usar la carretera de cuota.

La SEMAR genera un bien público: soberanía y vigilancia del territorio nacional acuático. Pero también produce otros bienes y servicios derivados de ese bien público, complementarios que pueden caer en la categoría de semipúblicos o también llamados bienes impuros.

La atribución de "Dirigir y coordinar la educación pública naval", implica todo lo relacionado con la educación naval militar y los planteles adscritos a esta, por lo que el hecho de que asista un alumno más a las clases de la Heroica Escuela Naval Militar, no provoca que la cantidad de educación percibida por los demás disminuya, por tal motivo no existe la característica de rivalidad del bien; pero una educación naval sólo ejercida o avalada por la SEMAR, puede generar una disminución de la calidad de la enseñanza, además sólo los que estudian en el medio militar se benefician de ello, excluyendo a los demás. Por ello, la educación, aún la naval es un bien semipúblico.

Otro bien semipúblico es por ejemplo: Construir, mantener y operar, astilleros, buques. Los buques los operan y mantiene, pero generalmente no los construye sino que los compra incluso a empresas constructoras de barcos privadas.

La provisión de soberanía y protección de las aguas del territorio nacional, permite que muchas personas se beneficien de ello: pescadores, consumidores de productos marinos instalados en las ciudades; los turistas; si se intenta que la presa sea costeada por estos beneficiarios, aparecerían los llamados *parásitos* o *gorrones* (*free-riders*) que no reconocerán estar interesados en su construcción para eludir el pago, confiando en que las aportaciones de los demás sean suficientes y poder así disfrutar del servicio sin tener que costearlo. Lo cual implica que no se están revelando el verdadero total de preferencias de los consumidores por el bien soberanía y vigilancia de las aguas mexicanas.

Además de que las preferencias no se revelan, las que si se revelan puedan ser sobrevaluadas, es decir, exageradas por los consumidores. Por ejemplo, la producción del servicio de "Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal", al ser anunciada que son gratuitos los beneficios derivados de esa investigación, por ejemplo en la localización precisa de los bancos de peces, los consumidores (pescadores y consumidores de pescado) estarán tentados de falsear sus preferencias, muy superior a la real mientras que los posibles perjudicados (los ecologistas por ejemplo) exagerarán también el probable daño.

En consecuencia, los bienes públicos deben ser provistos por el gobierno, ya que de ese modo, los beneficiarios de externalidades positivas financiarían el producto en cuestión vía los impuestos, por tanto, no habría free-riders y, desaparece la "falla del mercado" consistente en la producción de externalidades no internalizables.

La teoría justifica entonces, que los bienes públicos sean proporcionados por el Estado, y la SEMAR en el particular caso de la soberanía y vigilancia del territorio marino y acuático, también encuentra ahí su justificación científica.

Los bienes públicos y otros que son públicos perfectos o semipúblicos, se clasifican en la siguiente tabla:

Producción de bien o servicios	Tipo de bien o servicios
I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;	Bien público
II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;	Bien Público
III.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;	Bien semi-público
IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;	Bien Público
V.- Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;	Bien Público
VI.- Dirigir la educación pública naval;	Bien semi-público
VII.- Organizar y administrar el servicio de policía	Bien Público

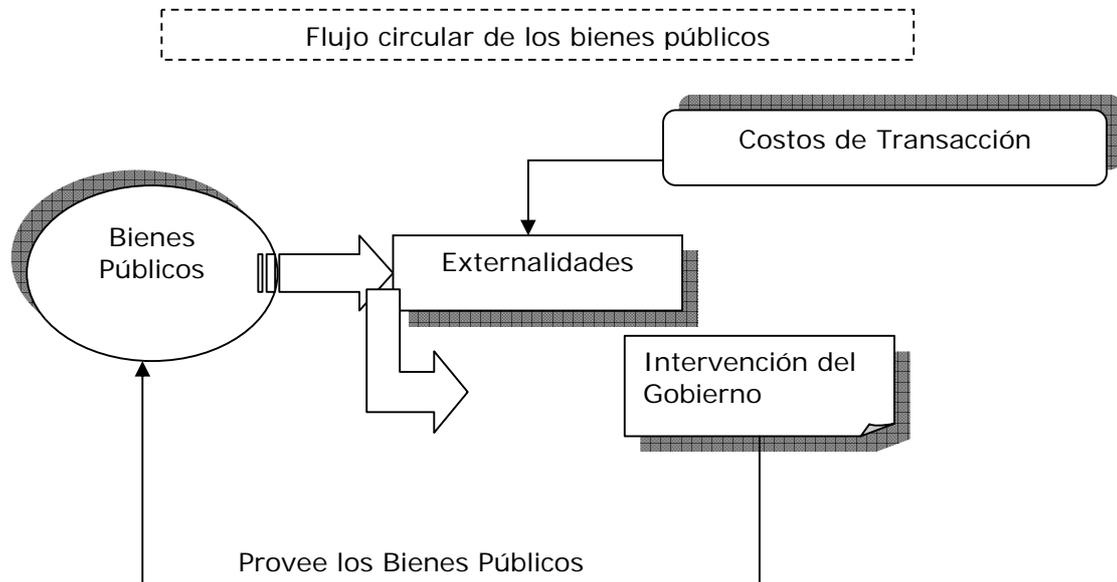
marítima;	
VIII.- Inspeccionar los servicios de la Armada;	Bien semi-público
IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;	Bien semi-público
X.- Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;	Bien semi-público
XI.- Ejecutar los trabajos topo hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;	Bien semi-público
XII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales;	Bien semi-público
XIII.- Intervenir en la administración de la justicia militar;	Bien Público
XIV.- Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;	Bien semi-público
XV.- Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;	Bien semi-público
XVI.- Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;	Bien Público
XVII.- Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;	Bien semi-público
XVIII.- Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y	Bien semi-público
XIX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.	
Fuente: Elaboración propia, con base en el artículo 30 de la Ley de la Administración Pública Federal. Artículo	

Estas atribuciones o producción de bienes y servicios que provee la SEMAR de México, son provistas por dicho ente gubernamental, en razón de las externalidades positivas o negativas que generaría su provisión (o no provisión) por parte del sector privado. Decíamos si un pescador vigila la zona económica exclusiva donde se encuentra estará creando una externalidad positiva para los demás que sólo van a pescar y no vigilan.

Las consecuencias de la existencia de bienes públicos es que dichos bienes provocan externalidades. Las externalidades ocurren cuando las acciones de una o varias personas afectan a terceros.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Estrada, [Arturo Hidrobo](http://www.liberalismo.org/articulo/305/12/). "Fallas del Mercado". <http://www.liberalismo.org/articulo/305/12/>

“Las externalidades son costos o beneficios asociados con el consumo o la producción los cuales no son reflejados en los precios de mercado”.



Por ejemplo, hay actividades en las cuales es posible para nosotros pasarle algún costo a otras personas (efectos negativos externos). La gente que crea ruido, basura, riesgo, lluvia ácida, y agua contaminada no enfrenta el costo en su totalidad. Se producen demasiados males públicos si las decisiones se dejan a los mercados privados y a los individuos privados.<sup>15</sup>

La existencia de los bienes públicos, los cuáles generan externalidades. La existencia de estas externalidades hacen necesaria la presencia del gobierno en la economía, para absorber, para administrar e incluso cobrar los costos generados por las externalidades. Pero, hoy se sabe que las externalidades no sólo las puede resolver el gobierno, sino también el propio mercado; las fallas del mercado pueden ser resueltas por el propio mercado.

“El propio mercado soluciona el problema de las externalidades de múltiples maneras. Por ejemplo, puede desarrollar sistemas de exclusión como en el caso de la TV por cable o las autopistas

<sup>15</sup> AMACHER, Ryan C. *Principles of Economics*. Cincinnati, South-Western Publishing Co., 1989, 1988<sup>1</sup> Chapter 4: The economic role of government in a mixed economy. p. 76.

privadas. En centros comerciales, los bienes públicos como luz, seguridad, calles, baños, etc., en donde aparecen free riders, se cobra a los dueños de los locales comerciales. Lo mismo sucedería con el típico ejemplo de bien común de los economistas convencionales: los faros. No sólo se podría cobrar a los comerciantes de los puertos cercanos, sino que de hecho la historia muestra que así se hizo.

Muchos de los problemas de los bienes públicos pueden solucionarse definiendo más claramente los derechos de propiedad. Un ejemplo son los animales que tienden a desaparecer en las regiones donde no hay un derecho de propiedad definido..."

Debido a que existen las externalidades se hace necesaria la provisión de bienes y servicios por parte del gobierno. A su vez, la presencia de externalidades se debe a la existencia de costos de transacción.

Como se sabe, la producción de bienes y servicios, tiene como componente de su precio los siguientes costos:

$$\text{Precio} = \text{costos de producción} + \text{costos de transacción}$$

Los costos de producción incluyen el gasto en materias primas, materias auxiliares (como combustibles), en mano de obra, la depreciación de los equipos y la ganancia del propietario. Pero además de estos costos de producción, se generan otros costos los denominados de transacción, que son generados por las instituciones existentes en una sociedad y tiempo determinados. Instituciones fundadas en la corrupción y el autoritarismo despótico de gobernantes, implica que las empresas tengan que pagar altos costos para que puedan funcionar.

Pero, una nueva visión de algunos economistas,<sup>16</sup> señala que de no existir costos de transacción no habría externalidades y, por

---

<sup>16</sup> Ronald Coase ha explicado que si no hubiera costos de transacción no se producirían externalidades puesto que, por definición, resultaría sin cargo la internalización de las mismas. George Stigler ha bautizado este proceso, en el contexto de la asignación de derechos de propiedad, como el "Teorema Coase". Entre otros, James Buchanan, Walter Block y Robert Cooter han criticado algunas de las aplicaciones del ensayo de Coase, pero de cualquier

consiguiente, no se justificaría la existencia de bienes públicos, ni por tanto la presencia del gobierno.

En efecto, "...la teoría de Coase muestra que la existencia de externalidades no da lugar a una mala asignación de los recursos productivos. El argumento de Coase es que si los costos de transacción son cero y los derechos de propiedad están claramente definidos pueden hacerse respetar el causante y receptor de una externalidad, pues tendrán motivos para negociar entre sí. El problema según Coase se produce cuando los derechos de propiedad no están claramente definidos. En este caso nadie es responsable por los costos que generan las externalidades. Por ejemplo si una fábrica en la orilla de un río provoca contaminación del agua. Pero si el río es propiedad privada de alguien los dueños de la fábrica deberán pedir permiso al dueño del río para arrojar residuos. Si los derechos del río los tiene el mismo dueño de la fábrica entonces serían los pescadores los que tendrían que pagarle a la fábrica para que no contamine el agua. Pero si nadie es dueño del río nadie tiene incentivos para pagar los costos de detener la contaminación".<sup>17</sup>

Como se puede deducir, para unos el inicio está en la existencia de bienes públicos, para otros en los costos de transacción.

Pero, mientras existan bienes públicos como el de cuidar las aguas y su contenido, sin duda se requiere la presencia del gobierno, como es el caso de SEMAR que se encarga de generar un bien público perfecto, puesto que dicho bien genera externalidades positivas muy grandes. Cuidar los recursos de las aguas para ser explotadas por mexicanos o por personas autorizadas, equivale a

---

manera la idea de costos de transacción ha constituido un instrumento analítico fértil para la discusión de las externalidades, los bienes públicos y la referida asignación de derechos de propiedad desde diversos ángulos y sobre todo, ha servido para definir la naturaleza de la empresa (si no hubieran costos de transacción no existiría tal cosa como una empresa puesto que la negociación y la obtención de información relevante estaría dada sin costo alguno). BENEGAS Lynch, Alberto. Bienes Públicos, Externalidades y los *Free-Riders*: El Argumento Reconsiderado. *Laissez-Faire*, No. 9 (Sept 1998): 1-12.

<sup>17</sup> Estrada, [Arturo Hidrobo](http://www.liberalismo.org/articulo/305/12/). "Fallas del Mercado". <http://www.liberalismo.org/articulo/305/12/>

generar como ya dijimos un valor equivalente al 15% del PIB, y potencialmente 35%.

Pero también la teoría, en contraparte a las fallas del mercado, de las cuáles los bienes públicos es una de ellas,<sup>18</sup> también ha descubierto las fallas del Estado. Lo que conforma una teoría de las fallas de Estado o fallas de gobierno, o fallas de no mercado, como al inicio se le llamó.<sup>19</sup>

Los fallos del gobierno se refieren a: la dificultad por encontrar la asignación óptima en el sector público; fallos relativos al proceso de formación de las preferencias sociales individuales; fallos relativos al proceso de revelación de las preferencias sociales individuales; fallos relativos a la toma de decisiones públicas; fallos relativos a la ejecución o al resultado de las decisiones públicas.<sup>20</sup>

En conclusión: si bien el Estado funciona con fallos, existen bienes y servicios cuyas características de no rivalidad y no exclusión, determinan que el gobierno los suministre. La soberanía, cuidado y

---

<sup>18</sup> "... la teoría de las fallas de mercado ha identificado cuatro tipos que por su generalizado análisis son llamados fallas tradicionales: Bienes públicos, externalidades, competencia imperfecta y asimetrías informacionales". ANUIES. *Infra*.

<sup>19</sup> ANUIES. *Estado, mercado e interés público en educación superior*. <<http://www.anui.es/principal/servicios/publicaciones/libros/lib5/41.htm>> Quien inició este estudio es: WOLF, C.W. (1979): "Una teoría de las fallas fuera del mercado", en R.H. Haveman y J. Margolis (eds.), *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, págs. 591-613.

<sup>20</sup> La bibliografía es amplia para el estudio de estas fallas del sector público: CALLE SAIZ, R. (1986): "Gasto público y eficiencia: una síntesis de los fallos del Sector Público", *Hacienda Pública Española*, nº 100, págs. 231-253; PEACOCK, A.T. (1982): "En torno a la anatomía del fracaso de la acción colectiva", *Hacienda Pública Española*, nº 77, págs. 314-322;

DOWNS, A. (1957): "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en Antoni Casahuga (ed.): *Democracia y economía política*, Instituto de Estudios Fiscales (MEH), Madrid, 1980, págs. 195-230; NISKANEN, William A.: "La teoría económica de la burocracia", en F. CORONA: *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva, Madrid, Cáp. 12; WOLF, C.W. (1979): "Una teoría de las fallas fuera del mercado", en R.H. Haveman y J. Margolis (eds.), *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, págs. 591-613.

vigilancia de más del 60% del territorio nacional constituido por agua, es un bien público puro, el cual suministra la Secretaría de Marina.

### **I.3. Las funciones públicas: teoría y conceptos**

El Estado, a través del Sector Público y sobre todo a través de la Administración pública, realiza un conjunto muy diverso de funciones. Las Funciones públicas son actividades o medidas que se aplican para hacer funcionar el sistema. Debemos considerar que si bien todas las funciones deberían ser “funcionales”, en realidad muchas de ellas pueden convertirse con el tiempo en afuncionales, es decir funciones que no se cumplen, como sucede con la seguridad pública, cuya función deja mucho que desear en cuanto a su cumplimiento. Además otras funciones pueden llegar a ser disfuncionales, o medidas que o bien tienen efectos contraproducentes generando una crisis o bien pueden en un momento dado socavar las bases del sistema, como ha ocurrido cuando el Estado agrega funciones productivas o se hace propietario de actividades económicas que no le corresponden.

En México, se había mantenido un concepto amplio de funciones públicas, entendidas como: **FUNCIÓN:** Es un grupo de acciones afines, encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tiene encomendadas el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica y social. Si bien esta visión tiende a “moderarse”, no ha dejado de insistir en un Estado amplio e intervencionista, insistiendo en las funciones amplias de un estado promotor e interventor, en contraste a las funciones de la nueva escuela institucionalista.<sup>21</sup>

El Catalogo de Funciones Públicas para el 2005, que sirve de base para definir las funciones que requerirán recursos humanos, dinerarios, materiales y financieros, define 30 funciones clasificadas en 4 grupos funcionales.

---

<sup>21</sup> Vid. VILLAREAL, René. “La Nueva Economía Institucional y el Estado de Derecho”. En: [Valadés, Diego](#) y Rodrigo (Coordinadores): *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*. [En línea] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=95> Consulta 5 de enero 2005

El Primer grupo se denomina GOBIERNO, el segundo DESARROLLO SOCIAL y el tercer grupo DESARROLLO ECONÓMICO y el cuarto de OTRAS. Nos interesa el primer grupo, porque en él se encuentra la función que ejerce la SEMAR.

En efecto, el grupo funcional Gobierno, se compone de 9 funciones, cada una con sus consiguientes subfunciones que son:

- 1) FUNCIÓN LEGISLACIÓN:** Comprende las actividades que realizan las Cámaras de Diputados, de Senadores y del Órgano Superior de Fiscalización.
  - i) Subfunción:** Legislación Administración, operación y apoyo a los órganos legislativos. Incluye las actividades que realizan las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Auditoría Superior de Fiscalización.
- 2) FUNCIÓN SOBERANÍA:** Asuntos Militares y Servicios Inherentes; así como de Seguridad Nacional.
  - i) Subfunción:** Defensa Comprende las actividades relacionadas con la operación del Ejército y la Fuerza Aérea de México.
  - ii) Subfunción:** Marina Comprende las actividades relacionadas con la operación de la Armada de México.
  - iii) Subfunción:** Seguridad Nacional Comprende las actividades relacionadas con la seguridad nacional. Incluye la operación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).
- 3) FUNCIÓN RELACIONES EXTERIORES:** Incluye la planeación, formulación, diseño, e implantación de la política exterior en los ámbitos bilaterales y multilaterales, así como la promoción de la cooperación internacional y la ejecución de acciones culturales.
  - i) Subfunción:** Relaciones Exteriores Incluye la planeación, formulación, diseño, e implantación de la política exterior en los ámbitos bilaterales y multilaterales, así como la promoción de la cooperación internacional y la ejecución de acciones culturales.
- 4) FUNCIÓN HACIENDA:** Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución, implantación y operación de las políticas financiera, monetaria, fiscal, de ingreso y gasto público, crediticia y de divisas, así como la reglamentación de la administración tributaria y otros servicios que corresponda realizar de conformidad con los ordenamientos legales vigentes.

- i)** Subfunción: Ingresos Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de las políticas de ingresos, fiscal, así como su operación y la reglamentación de la administración tributaria.
  - ii)** Subfunción: Gasto Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política de gasto público, así como la ejecución y operación de la política de egresos fiscales.
  - iii)** Subfunción: Asuntos Hacendarios Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación, en el ámbito de su competencia, de las políticas financiera, fiscal, monetaria, crediticia y de divisas y otros servicios que corresponda realizar de conformidad con los ordenamientos legales vigentes.
  - iv)** Subfunción: Tesorería Comprende las acciones para la administración y custodia de valores gubernamentales.
  - v)** Subfunción: Juegos y Sorteos Comprende las actividades que realizan las entidades encargadas de la captación de recursos para la asistencia social.
  - vi)** Subfunción: Servicios Financieros Diseño y ejecución de la política financiera mediante la regulación, normatividad y supervisión del sistema financiero y otros servicios que corresponda realizar de conformidad con los ordenamientos legales vigentes.
- 5) FUNCIÓN GOBERNACIÓN:** Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política poblacional y de protección civil, de los servicios migratorios, del desarrollo político y de comunicación social del Gobierno Federal; la relación con los medios informativos, estatales y privados, así como los servicios informativos en medios impresos y electrónicos.
- i)** Subfunción: Organización de Procesos Electorales Comprende la planeación y organización de acciones inherentes a los procesos electorales de carácter federal; así como la regulación de los recursos financieros que se otorguen a los partidos políticos.
  - ii)** Subfunción: Política Interior Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política del desarrollo político y las actividades de enlace con el Congreso de la Unión.

- iii) Subfunción: Política de Comunicación y Medios Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política de comunicación social y la relación con los medios informativos, estatales y privados, así como los servicios informativos en medios impresos y electrónicos.
  - iv) Subfunción: Población Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política poblacional y de los servicios migratorios.
  - v) Subfunción: Territorio Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política territorial.
  - vi) Subfunción: Religión Comprende el control y regulación de asuntos religiosos.
  - vii) Subfunción: Protección Civil Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política de protección civil; así como las actividades en materia de prevención y atención de desastres naturales.
  - viii) Subfunción: Acceso a la Información Pública Gubernamental Comprende las actividades y las acciones orientadas a garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos, o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.
  - ix) Subfunción: Otros Incluye la regulación de los recursos financieros que se otorguen a asociaciones civiles con base en las leyes respectivas.
- 6) **FUNCIÓN ORDEN, SEGURIDAD Y JUSTICIA:** Administración de la Procuración e Impartición de la Justicia y las actividades relacionadas con la seguridad pública y los derechos humanos.
- i) Subfunción: Policía Incluye la administración de asuntos y servicios policiacos, combate a la delincuencia y narcotráfico, adiestramiento del cuerpo policiaco y estadísticas de arrestos y criminalidad.
  - ii) Subfunción: Prisiones Incluye la administración de los centros federales de reclusión y readaptación social.
  - iii) Subfunción: Procuración de Justicia Comprende la administración de las actividades inherentes a la procuración de la justicia.
  - iv) Subfunción: Impartición de Justicia Comprende las acciones que desarrollan el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Agrarios y Fiscal de la Federación, así como las relativas a la impartición de justicia en materia laboral.

- v) Subfunción: Protección y *Promoción* de los Derechos Humanos Comprende las actividades relacionadas con la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional.
  - vi) Subfunción: Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 7) FUNCIÓN: PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES:** Comprende los programas y acciones encaminadas a detener y revertir la degradación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, así como la promoción del desarrollo sustentable del país.
- i) Subfunción: Medio Ambiente Incluye la planeación, formulación, diseño, ejecución e implantación de la política ecológica, para detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelo.
  - ii) Subfunción: Recursos Naturales Incluye acciones para la conservación del capital natural y de los ecosistemas más representativos y la biodiversidad del país.
  - iii) Subfunción: Hidráulica Contempla los programas y acciones para acrecentar el conocimiento de la disponibilidad y calidad del agua, prevenir y atender las emergencias de tipo hidrometeorológico y climático, así como regular la explotación, uso y aprovechamiento sustentable del recurso hídrico.
  - iv) Subfunción: Forestal y Suelos Incluye acciones para la conservación de los recursos forestales
- 8) FUNCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Comprende la administración de las actividades inherentes al funcionamiento interno de las dependencias y entidades.
- i) Subfunción: Patrimonio Nacional Incluye las actividades para la preservación y cuidado del patrimonio nacional (monumentos, obras artísticas y edificios propiedad del Gobierno Federal).
  - ii) Subfunción: Función Pública Incluye el control, fiscalización y evaluación interna de la gestión gubernamental.
  - iii) Subfunción: Presidencia Comprende las actividades que desarrollan las oficinas del Titular del Poder Ejecutivo.
  - iv) Subfunción: Asuntos Jurídicos Incluye la actualización de los ordenamientos legales aplicables de las dependencias y

entidades, así como los servicios de asesoría y asistencia jurídica.

- v) Subfunción: Otros Incluye las actividades de atención a la ciudadanía y la regulación en materia de contrataciones gubernamentales.
- 9) **FUNCIÓN: OTROS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS:** Incluye las actividades relacionadas con el fomento y regulación del desarrollo científico y tecnológico, así como los servicios estadísticos que realizan las dependencias y entidades y otras no consideradas en las funciones anteriores.
- i) Subfunción: Fomento y Regulación del Desarrollo Científico y Tecnológico Incluye acciones de fomento y regulación de la actividad científica y tecnológica en la Administración Pública federal.
  - ii) Subfunción Servicios Estadísticos: Considera las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública relacionadas con los sistemas de información y las estadísticas nacionales.
  - iii) Subfunción: Otros.
  - iv) Incluye las actividades que realizan las dependencias y entidades no consideradas en ninguna función o subfunción de esta clasificación.

Como se observa la SEMAR cumple una "subfunción" que es la de Marina, la cual a su vez forma parte de la Función Soberanía. (Ver el texto resaltado en gris de la anterior lista) Lo característico de esta aclaración, es que es la función casi exclusiva de SEMAR, pero también coadyuva a otras subfunciones que, a su vez, son casi exclusivas de otras entidades públicas, como las que están subrayadas en la lista anterior. (Ver las subfunciones subrayadas, donde también SEMAR contribuye en el ámbito de su subfunción Marina).

Teóricamente veamos como se clasifican las funciones públicas, para tener una mejor idea de la responsabilidad de SEMAR.

Richard Musgrave<sup>22</sup>, descubre que las funciones públicas son de tres tipos: asignación, cuando los fallos del mercado causan que

---

<sup>22</sup> MUSGRAVE, R.A. y P.B. MUSGRAVE (1992): *Hacienda Pública Teórica y Práctica*, McGraw-Hill, Madrid.

los objetivos privados sean ineficientes a la manera de Pareto; las funciones de distribución, cuando los objetivos del mercado privado dejan algunos ciudadanos con un bajo nivel de los frutos de la economía; y las de estabilización cuando el mercado deja recursos inutilizados.

Es decir, la subfunción Marina y la Función Soberanía de la cual forma parte, corresponde a las funciones de asignación. Esto es debido, a que como ya se señaló en el apartado anterior, el bien público soberanía y vigilancia del territorio nacional constituido por aguas, es un bien público puro, por lo cual no son susceptibles de transarse en el mercado, entre otras razones porque el mecanismo de mercado no se adecua para la valorización de los mismos. Por tanto, resulta imprescindible que sea el Estado que actúe como proveedor de estos bienes, quien deberá financiarlos a través de otros mecanismos, no asociados directamente al cobro por ellos, como es el caso del sistema tributario.

Es justo señalar que, los últimos avances en la investigación económica tienden a enfatizar los efectos del gobierno en la asignación y la distribución de recursos de una economía, se describen en términos de los efectos de eficiencia e incidencia. Estos efectos son las medidas principales para evaluar los efectos de la política gubernamental de bienestar.<sup>23</sup> Para el caso de SEMAR, los efectos de cuidar los mares y las aguas interiores mexicanas, tienen enorme relevancia porque de ello depende el uso adecuado por parte de los particulares. Ya hemos señalado que dicha subfunción marina, de tener más recursos, generaría indirectamente un equivalente al 35% del PIB nacional.

La justificación teórica de las funciones públicas son al menos tres: la teoría de los fallos del mercado, la teoría estructuralista y las teorías colectivistas.<sup>24</sup>

Brevemente, la Teoría del Bienestar de los Fallos del Mercado o teoría normativa (Enfoque Normativo) señala que la existencia de

---

<sup>23</sup> AUERBACH, A.J., y M. Feldstein. *Handbook of Public Economics*. New York, North-Hollando, 2002

<sup>24</sup> Vid. ÁLVAREZ García, Santiago. "Hacienda Pública: enfoques y contenidos". [En Línea] Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, DOC. N° 2/04, <http://www.ief.es/>

Bienes Públicos impide excluir a los individuos que no quieren pagar por consumir el bien público, por lo cual el mercado no querrá proveerlo. Pero aún siendo posible la exclusión, la provisión privada del bien público sería muy insuficiente.

La teoría de los fallos de mercado supone que el Sector Público puede suplir las ineficiencias del mercado conduciendo a la economía a una situación que sea Pareto óptima. Para que esto suceda es necesario que se cumplan dos requisitos: a. Que el Sector Público tenga información completa sobre las preferencias individuales. b. Que los gastos que tenga que realizar el Sector Público para instrumentar sus políticas sean financiados mediante impuestos no distorsionantes (impuestos de tanto alzado). Si estas dos condiciones se cumplieran nos encontraríamos en presencia de un óptimo de primer orden o first best.

Como los bienes públicos generan externalidades, porque las decisiones de consumo o producción de un agente afectan al bienestar de otro, sin que esta influencia se transmita por el sistema de precios. En consecuencia, la intervención del Sector Público consiste en internalizar los efectos externos provocará asignaciones Pareto Superiores a las que produce el libre mercado.

Es decir, para la teoría de los fallos del mercado, el gobierno debe proveer los bienes públicos y evitar externalidades. La soberanía y cuidado de las aguas mexicanas, son bienes públicos y son generadoras de externalidades positivas muy grandes. Por ejemplo, al proteger los mares, también se posibilita proteger las riquezas marinas como el Petróleo, el cual se ha convertido en un bien importante para el funcionamiento de la economía del país.

La Teoría estructuralista o del Estado Paternalista (Enfoque Normativo), justifica la intervención gubernamental señalando que: el bienestar de cada individuo depende no solo de los bienes que consume y los factores que cede, sino también, por motivos altruistas, depende del bienestar de los restantes miembros que componen la sociedad. El estado tendrá que intervenir porque la redistribución voluntaria resultará ineficiente: las personas de renta elevada esperarán que sean otros los que realicen las donaciones a los pobres para ahorrarse ellos el coste de la redistribución. Esta teoría justifica las funciones de redistribución,

más que las de asignación que realiza la SEMAR. Si a caso, esta teoría justifica las acciones de protección civil en caso de desastres.

Las Teorías colectivistas (desde el comunismo hasta las variantes más moderadas del socialismo democrático, el nacional-socialismo, el comunitarismo cristiano), se opone a las libertades políticas y económicas nacientes contraponiéndole un culto hacia lo colectivo. Se alarma y desconfía del supuesto desorden generado por la libertad y se refugia entonces en lo colectivo. Frente al individuo autónomo y responsable trata de reforzar instancias que se conciben como superiores a él: la nación, la raza o la clase. Es decir, esta teoría justificaría acciones de represión y un nacionalismo exacerbado que se basaría en la guerra contra las demás naciones. Lo cual hoy en día no es lo que predomina.

La teoría económica científica es la que mejor justifica la subfunción Marina que realiza la SEMAR, por lo cual, no hay razón para limitarle su presupuesto.

#### **I.4. La teoría de la Gerencia Pública**

La extensa e intensa interdependencia de un país con el resto de las naciones, denominada globalización, está cambiando al Gobierno. También la creciente tendencia a utilizar el mercado como mecanismo para que la población obtenga sus medios de vida, provocan cambios en las funciones del gobierno.

Un autor resume los factores o causas que están modelando al nuevo estado:

- La existencia y universalización de un nuevo paradigma productivo fundado en la informatización y la innovación tecnológica que promueve el desarrollo de la llamada economía del conocimiento y la información.
- La mundialización de la economía y el deterioro progresivo de la capacidad decisoria de las economías nacionales, las cuales ven disminuidas sus competencias debido al creciente vigor de los instrumentos financieros promovidos por los mercados internacionales.

- El cuestionamiento del papel del Estado como agente económico privilegiado y como administrador de recursos, lo que se manifiesta en variadas formas en los distintos países y lleva crecientemente a la privatización de muchas de sus actividades.
- Una marcada tendencia a la descentralización y flexibilización de las organizaciones empresariales y estatales. Esto se presenta en forma conjunta con la crisis de los modelos de gestión rígidos, burocráticos y centralizados tanto en la actividad privada como en la esfera estatal.
- Las nuevas tecnologías, que permiten incrementar la productividad y tienden a provocar la disminución de la importancia del sector industrial, como así también el crecimiento, a su vez, de los servicios y las actividades por cuenta propia, aumentando el desempleo y el sub-empleo.
- El conocimiento, la investigación científica y la informatización se convierten en factores decisivos del crecimiento y de la supremacía entre naciones y empresas.<sup>25</sup>

En este marco de las nuevas realidades, un Estado voluntarista, basado en un individuo que toma decisiones sólo por el clamor popular, esta dejando su paso a un Estado "arquitecto de la institucionalidad que crea el espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades".

Pero esto no implica que el sector público desaparezca, no implica que los ciudadanos que son funcionarios públicos y/o empleados públicos sean inservibles. De lo que se trata es de fundamentar teóricamente (científicamente) la necesidad del gobierno y de sus empleados. No coincidimos con la democracia mal entendida de que "al ciudadano lo que pida", sino hacer del "quehacer" del gobierno una actividad basada en la ciencia.

Los funcionarios públicos requieren una sólida teoría para guiarse en la práctica, y lograr los mejores resultados posibles, así como para recuperar la confianza de la población en el gobierno.

---

<sup>25</sup> UMANSKY, Isaac. "Nuevas tendencias en gerencia pública y presupuesto". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, julio agosto del 2005 N° 55.

James Buchanan descubrió que el funcionario público, al igual que los agentes privados, rigen su comportamiento por la obtención del máximo beneficio. Mientras que el empresario, busca ganar mercados, vender más, reducir costos, para obtener mayores ganancias; el funcionario público, trata de hacer mejor las cosas para seguir ascendiendo en la escala de personal burocrático.<sup>26</sup>

Si bien esa teoría es sujeta de contrastabilidad en los hechos reales, es decir, puede ser sujeta a comprobarse que es falsa (Popper)<sup>27</sup>, también es cierto que, además, la teoría de la gerencia pública permite que, el comportamiento egoísta del funcionario público, resulte en los óptimos beneficios para la sociedad a la cual sirve, si se combina con la teoría de la gerencia pública.

En efecto, como se sabe, "El cuestionamiento de la *eficacia* de las instituciones públicas dio lugar, en el debate teórico, a dos posturas: una conocida como *eficientista*, la cual recoge gran parte de las críticas a los modelos y las prácticas administrativas del sector público, rechazando toda posibilidad de mejora; la otra denominada *reprivatizadora*, se manifiesta por la eliminación de la participación del Estado en la economía como agente productor o comercializador de bienes y servicios, así como por la transferencia

---

<sup>26</sup> BUCHANAN, J.M. *The Public Finances*. The University of North Caroline Press. Chapel Hill. 1967). Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid. 1973.

<sup>27</sup> Popper, Karl R. *Conjeturas y refutaciones*. Barcelona: Paidós, 1994. En donde plantea que Su investigación parte de una profunda crítica al Positivismo Lógico que tiene dos fundamentos:

1. La ciencia no empieza en la observación directa sino en las teorías. La observación servirá para comprobar cosas.

2. La observación de la realidad no sirve para verificar leyes o teorías para convertirlas en verdaderas. Él piensa que la verdad es imposible de conseguir.

Convierte las teorías, los conceptos, las conjeturas o hipótesis en el centro del conocimiento científico para los inductivistas eran los enunciados singulares.

Del segundo punto deriva su teoría falsacionista: "las observaciones no sirven para verificar teorías sino para negar, falsar teorías". El trabajo del científico se desarrolla con la crítica, no con la observación. Primero se aplica el principio de inducción, es decir, se acumulan enunciados singulares y, en el momento que aparezca un enunciado que contradiga al resto de enunciados ya no se puede formular la teoría universal.

a la iniciativa privada de gran parte de las responsabilidades consideradas tradicionalmente como gubernamentales".<sup>28</sup>

Frente a estas dos posturas, aparece una alternativa conocida convencionalmente como "gerencia pública", la cual surge en defensa de las organizaciones gubernamentales, pero, sobre todo, como respuesta a la demanda generalizada por mejorar su funcionamiento y lograr altos niveles de eficiencia y de eficacia en la prestación de los servicios. La gerencia pública parte de un enfoque diferente y considera que sí es posible incrementar sustancialmente los índices de eficiencia y eficacia del sector público<sup>29</sup> mediante un cambio en el paradigma administrativo,<sup>30</sup> abriéndose incluso a la incorporación de modelos desarrollados en el sector privado.

Este subcampo aglutina múltiples y diversos enfoques que van desde las perspectivas económicas como el *Public Choice*, hasta las de corte organizacional como el *modelo posburocrático*, el *Reinventing Government* y la *desregulación*,<sup>31</sup> entre otros. Sin embargo, la característica central de estos planteamientos consiste

---

<sup>28</sup> Como se recordará, éstos fueron los principales argumentos que sostuvieron durante la década de los ochenta Margaret Thatcher, primera ministra de Inglaterra, y Ronald Reagan, presidente de Estados Unidos, tanto en sus respectivas campañas como durante el desarrollo de sus gobiernos.

<sup>29</sup> Kliksberg, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989. Para un estudio más completo sobre los aspectos positivos de la administración pública véase H.B. Milward y R. Rainey, "Don't Blame the bureaucracy", en *Journal of Public Policy*, 1983, 3, PP. 149-168; C.T. Goodsell, *The case for bureaucracy*, Chatham, N.J. Chatbarn House; o bien las descripciones de organizaciones y gerentes públicos exitosos de autores como K.A. Goid, "Managing for success: A comparison of the public and private sectors", en *Public Administration Review*, 1982, 42, PP. 568-575; T.H. Poister (ed.) "Success stories in revitalizing public agencies", en *Public Productivity Review* > núm. 11, 1988, PP' 29-35; J.Q. Wilson, *Bureaucracy*, Basic Books, New York > 1989, entre otros.

<sup>30</sup> Los elementos del paradigma anterior definidos desde la época de Weber, son la rigidez de las estructuras, los controles correctivos, la verticalidad de la jerarquía y la poca participación de los niveles operativos, para citar únicamente algunos.

<sup>31</sup> Para un estudio más profundo al respecto véase David Arellano, "Gestión pública en Estados Unidos", en *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, PP. 119-147.

en que sus promotores niegan que la ineficiencia sea intrínseca al sector público, más bien la atribuyen a la falta de metodologías e instrumentos adaptables a la particularidad de dicho sector.<sup>32</sup>

En términos generales, podríamos hablar de gerencia pública como una nueva forma de pensar el quehacer administrativo en el gobierno, siendo una de sus premisas básicas considerar los elementos políticos y técnicos como partes integrantes del mismo fenómeno; por eso, rechaza los argumentos de los promotores de la modernización administrativa de Inglaterra<sup>33</sup> en el sentido de mejorar los aspectos administrativos sin introducir cambios en el entorno político.

La gerencia pública propone una visión mucho más amplia del fenómeno organizacional y considera que el sector público es un actor más dentro del sistema social, tanto a nivel nacional como internacional, en contraste con el modelo anterior que concebía a la administración pública como la institución más importante de la sociedad. En la actualidad, no se busca realizar solamente un cambio en las estructuras o en la normatividad, sino sobre todo en la forma en que las políticas afectan a los usuarios.

El surgimiento de la gerencia pública estuvo influido, por el debate suscitado en torno al tamaño y funciones específicas del Estado, por lo que se nutrió de los avances y desarrollos logrados en el seno de las organizaciones privadas, identificados con el movimiento *managerial (gerencial)*, dentro del cual destacan las denominadas *revoluciones* tanto de la *Calidad Total* como de la *Excelencia*.

Con la instrumentación de las propuestas de la gerencia pública se busca trastocar la concepción y el manejo tradicionales de las organizaciones públicas, planteando alternativas de diseños organizacionales viables, orientados a lograr cambios en cuatro categorías principales: la estructura organizativa (estructuras

---

<sup>32</sup> Barry, Bozeman, *Public Management: The estate of the Art*, Jossey-Bass, San Francisco, 1993.

<sup>33</sup> Haywood, Stuart y Jeff Rodrigues, "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño de/Estado. Una perspectiva internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, PP. 189-207.

horizontales), las prácticas directivas (menor control correctivo, mayor control estratégico, delegación y autocontrol), los sistemas de representación (promoción de una cultura empresarial, ética y valores comunes como plataforma de acción) y los modelos de personalidad (deseo de éxito, mentalidad emprendedora, entusiasmo ante el futuro).<sup>34</sup>

Además, teóricamente es posible reflexionar que, en el gobierno, debería predominar el estado weberiano: "El Estado descrito por Max Weber -a mediados de la década del siglo XX anterior disponía de estructuras orgánicas bien definidas, con responsabilidades claramente marcadas, donde el funcionario conocía claramente sus competencias, y le era permitido ejercer sus funciones en forma técnica sin ninguna interferencia del sistema político, gozando de las más plenas garantías personales, lo que le brindaba un respaldo firme para actuar objetivamente en forma imparcial".<sup>35</sup>

La teoría de la gerencia pública y las nuevas realidades, determinan que el Estado cumpla con los siguientes niveles:

"En el *primer nivel* -de intervención mínima- se pretende que el sector público asuma la provisión de bienes públicos puros, como son defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica, prevención de salud pública y protección de los pobres.

En el *segundo nivel* -de intervención moderada-, el Estado ha de ocuparse de enfrentar las externalidades, la educación básica y la protección del medio ambiente. Asumirá -asimismo- la regulación de los monopolios (de servicios públicos y privados) y la defensa de la competencia en el mercado, e intentará corregir la información imperfecta (seguros de salud, vida y jubilaciones), ejercer la regulación del sistema financiero, asegurar la protección del consumidor y ofrecer seguros sociales (pensiones con efectos redistributivos, subsidios familiares y seguro de desempleo).

---

<sup>34</sup> Exposición de la Gerencia Pública tomada de: ARGÜELLES, Antonio y José Antonio Gómez. *Hacia la Reingeniería Educativa. El Caso Conalep*. México, Conalep, Noriega Editores, INAP, 1995.pp. 24-27.

<sup>35</sup> UMANSKY, Isaac. "Nuevas tendencias en gerencia pública y presupuesto". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, julio agosto del 2005 N° 55.

En el *tercer nivel* -de intervención dinámica-, el Estado se ha de encargar de la promoción de la actividad privada (fomento de los mercados, iniciativas relativas a todo un sector) y de la redistribución social".<sup>36</sup>

Como ya se ha sustentado, la SEMAR tiene la virtud de producir un bien público puro: la soberanía y vigilancia de las aguas nacionales.

Hemos expuesto ampliamente los tres enfoques teóricos en los que basaremos este trabajo de tesis que son: la teoría de los bienes públicos, la teoría de las funciones públicas y la teoría de la gerencia pública, principalmente en cuanto a su enfoque económico de la teoría de la elección pública.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

## II. EL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO EN BASE A RESULTADOS

El futuro del bienestar de los mexicanos se encuentra en recuperar aún más la confianza en el gobierno, y esto pasa por lograr que los funcionarios públicos, logren la eficiencia y la eficacia del presupuesto público.

Pero si se desconoce que es el Presupuesto, para qué nos sirve y cuáles son las características del actual Presupuesto Orientado a Resultados, difícilmente se lograra una mejor aplicación de los recursos públicos, de lo cual depende la recuperación de la confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos.

En efecto, una mayor transparencia y buen uso de los recursos públicos permitirá que bajen los costos de transacción y, ello, a su vez, permitirá que se reduzca la tasa de interés, lo cual permitirá que los salarios mejoren, y con ello el bienestar de la población.

Como lo plantea Chávez Presa: la transparencia permitirá mejorar los salarios reales: “En México luego de los gobiernos de Echeverría y la administración de la Abundancia de José López Portillo, hay crisis: esta consiste en que el salario real no se recupera y no hay empleo suficiente. Para solucionar esa crisis sólo se han aplicado políticas de corto plazo, que no han logrado eliminarla. Se requiere de una política económica de largo plazo, y sin duda esta empieza por la solución al problema de las finanzas públicas. Hay un problema de finanzas públicas que no es de caja, pues el déficit es muy pequeño. Y sin embargo sigue existiendo la crisis económica ¿por qué? La crisis económica se debe a la existencia de altas tasas de interés reales. Esto se debe a la incertidumbre (que es distinta al riesgo). La incertidumbre se debe a que, en el manejo de las finanzas públicas, somos poco transparentes”.<sup>37</sup>

Y aquí agregamos que la transparencia de las finanzas públicas pasa por el Presupuesto Público, y si los funcionarios desconocen lo relacionado con el presupuesto público, difícilmente podrá

---

<sup>37</sup> Se refiere a su libro *Recuperar la confianza en el Gobierno*.

alcanzarse la transparencia. De aquí la importancia de conocer aspectos relacionados con el Presupuesto.

## **II.1. Presupuesto, Estado, gobierno, administración pública y sector público**

La palabra presupuesto significa "bolsa", alforja, cartera, maleta o saquito de cuero: "en Bretaña, el término presupuesto (*budget* en inglés) se empleaba para describir el saquito de cuero en el cual el Canciller de Hacienda llevaba al parlamento la declaración de las necesidades y recursos del Gobierno".<sup>38</sup> Hacer un presupuesto es calcular los gastos que forman parte de esa bolsa. Esta bolsa o presupuesto, es aprobada por el poder público que controla el gobierno (la cámara de diputados), la cual implica tener los ingresos necesarios para ejercer dichos gastos.

Veamos como surge la necesidad del presupuesto. La crisis financiera que sufría Francia previamente a la Revolución Francesa de 1789, expresada en los excesivos gastos del Estado absolutista, generó la necesidad de crear el presupuesto.

En efecto, el Rey gradualmente fue increpado por los barones para que controlara sus gastos, porque ellos debían hacer un mayor esfuerzo para financiarlos.

Además en 1774 el rey Luís XVI nombró a Anne Robert Turgot como primer contralor general del reino. Este economista sostenía que Francia generaría ingreso únicamente si prosperaba económicamente, por lo cual propuso seis edictos para estimular el crecimiento económico: eliminación de regulaciones, generación de economías en los gastos de la corte, así como a través de mejorar la red de carreteras financiadas con impuestos a los terratenientes.

Cada uno de esos propósitos, sin embargo, enfrentaron una extrema oposición: las corporaciones de productores y comerciantes (gildas) rechazaron la economía del *laissez faire*, es decir, se opusieron a la eliminación de las regulaciones; los burócratas se manifestaron contra la austeridad de Versalles (que

---

<sup>38</sup> LEE, Robert D. *El gobierno y la economía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 31.

era el local que servía de asiento al gobierno real), y la aristocracia terrateniente no aceptaba más impuestos sobre sus tierras.

Sin resultados, Turgot fue sustituido por Jacques Necker en 1776. Si bien también entró con ideas de grandes reformas, sólo logró eliminar lo costoso de algunas ineficiencias del Estado Absolutista. El más notable resultado de Necker fue la creación de un presupuesto gubernamental, denominado Reporte para el Rey (Report to the King) en el año de 1781, convirtiéndose en el primer presupuesto en la historia de las finanzas públicas.

La "bolsa" consistía en cálculos sobre los gastos del rey y la corte a cuales debían ajustarse y someterse para aliviar las presiones sobre la escasez de ingresos públicos.

Entonces un presupuesto o bolsa es el cálculo y la presentación detallada de los gastos. La "bolsa" o presupuesto ha evolucionado hoy en día, para convertirse en un "documento" que anuncia anticipadamente los gastos del gobierno para cierto período de tiempo, incluidas las reglas básicas para su ejercicio.

Las bondades de un presupuesto, que emergieron de la necesidad de resolver la crisis financiera del Estado Absolutista, la cual a su vez fue una causa de la Revolución Francesa de 1789, son verdaderamente importantes.

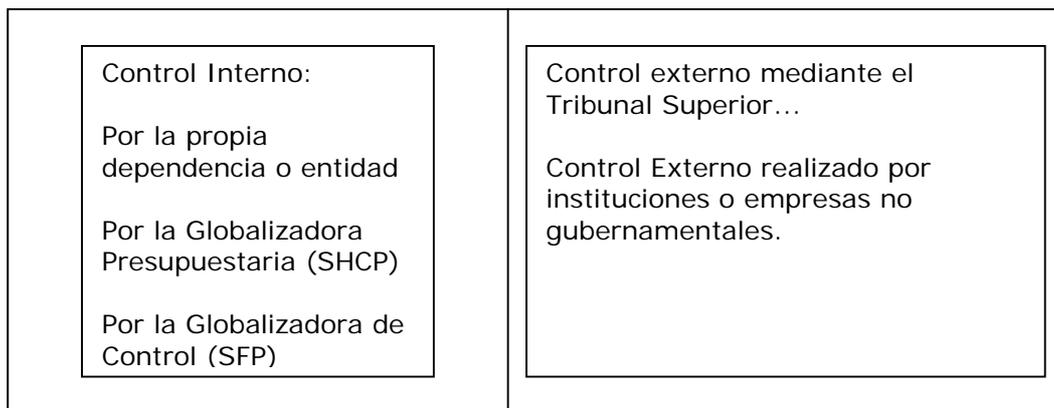
Lo que se quiere decir es que el presupuesto surgió de la necesidad de tener un listado de gastos financiables, es decir, gastos susceptibles de realizarse porque hay recursos para ello. Esta situación le imprime al presupuesto su real naturaleza: controlar y lograr los mejores gastos por parte del gobierno. Posteriormente, el presupuesto se justificó como medio de una mejor administración del gobierno y, luego de la necesidad de mejorar el funcionamiento de la sociedad, el presupuesto se utiliza también como medio de planeación.

El control de los gastos 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 procurar el cumplimiento de la

normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.<sup>39</sup>

El control es posible dividirlo en varios tipos:

- El control contenido en el propio Presupuesto.
- El control interno realizado por la propia dependencia o entidad.
- El control realizado por la dependencia Globalizadora de la Planeación presupuestal (SHyCP).
- El realizado por la Globalizadora de Control, propiamente dicha que es la SFP.
- Y el control externo (al poder ejecutivo) que es realizado por la Cámara de Diputados a través del Órgano Superior de Fiscalización (antes Contaduría Mayor de Hacienda) y
- El control externo apoyado en instituciones, despachos del sector privado, y el que es plausible de realizar por la sociedad misma.
- Y el control ciudadano.



Una de las principales virtudes del Presupuesto es que representa un mecanismo de control, porque establece límites, procedimientos y normas específicas que deberán ser acatadas en el año de vigencia del presupuesto. El presupuesto como eje de toda la acción de la administración pública, determina: "...quién gasta, para qué y *con qué controles*".<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Diccionario Hacendario Financiero. Disponible en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

<sup>40</sup> Prólogo de Carlos Elizondo Mayer Sierra al libro: Jorge A. Chávez Presa. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.p. 9.

Entonces la construcción del presupuesto, la naturaleza de que está hecho, implica un mejor control y el mejor efecto deseado de los gastos públicos. En México el Presupuesto se presenta como un Decreto, es decir, como una ley emanada de la Cámara de Diputados, lo cual sin duda muestra la gran importancia que el Presupuesto tiene.

Paralelamente, el presupuesto, además de su función de control, tiene la de administración, porque permite mejorar la asignación racional de los recursos y lograr beneficios preestablecidos. En efecto, el presupuesto se convierte en un plan para distribuir recursos escasos entre carencias y necesidades públicas recurrentes. Presupuestar, en términos de planeación, significa diseñar los gastos públicos para alcanzar los objetivos de asignación de bienes y servicios, distribución del ingreso y estabilidad económica.

También el presupuesto, cumple una función de Planeación General, pues sirve de límites a las actuaciones del sector público y el privado, de acuerdo con metas macroeconómicas predefinidas.

Pero ahora es preciso definir que es Estado, gobierno, administración pública y sector público. Porque cada uno de esos entes tiene una relación distinta con el presupuesto.

El esquema de la siguiente página, presenta los agrupamientos de los conceptos que aquí tratamos de definir.

**La nación** es la conjunción de un territorio y los ciudadanos que deciden formar parte de dicho territorio. Esta unidad entre espacio y ciudadanos, permite que cada individuo y familia inicien la producción para abastecerse de los satisfactores necesarios para su supervivencia. En el caso de México, corresponde a los 105 millones de mexicanos y nuestro territorio de 5'114,295 km<sup>2</sup>.

Los ciudadanos en un territorio producen los *bienes privados* para satisfacer sus necesidades, pero deben generar una institución

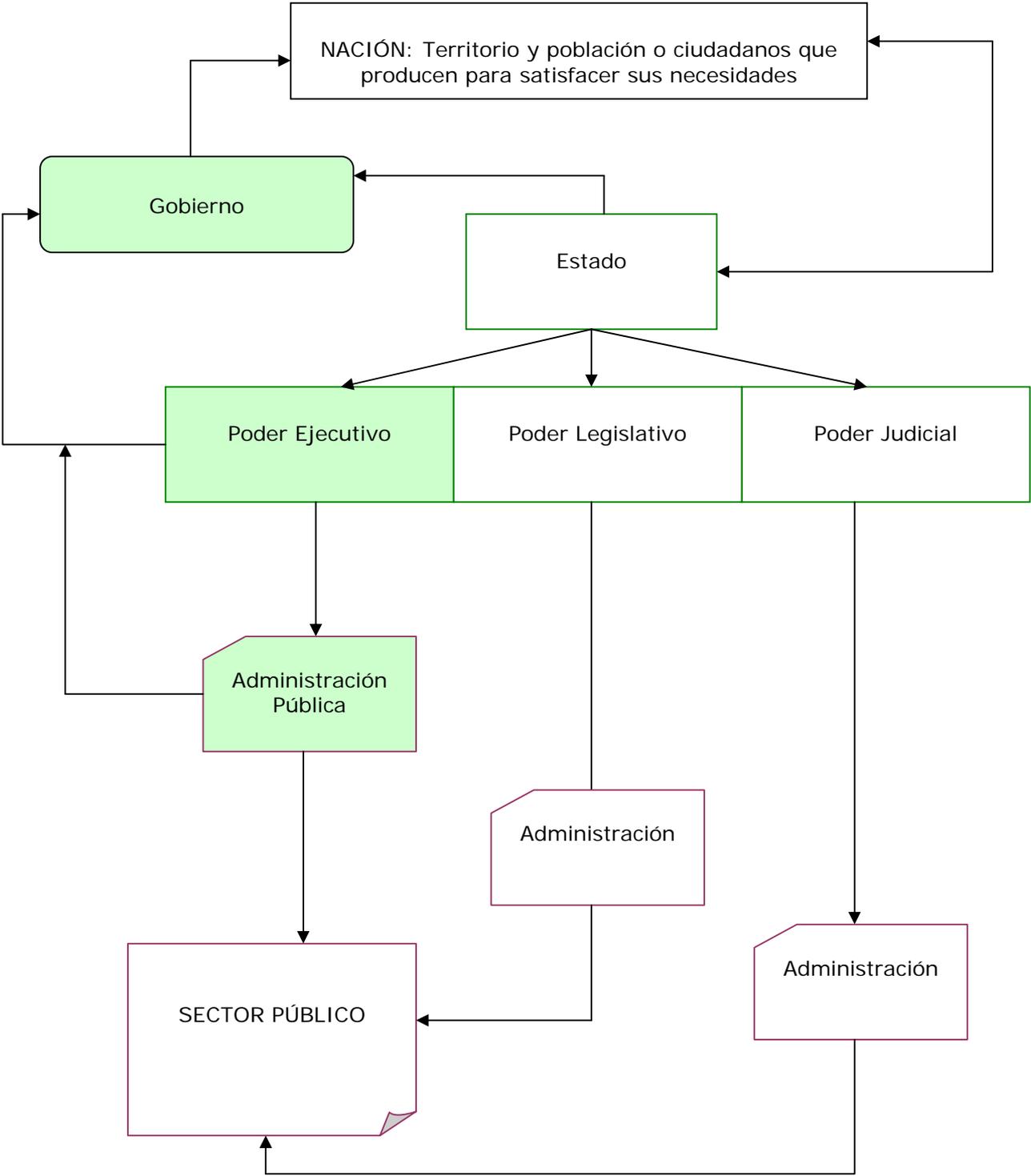
para la producción de *bienes públicos*. Esta es **el Estado**<sup>41</sup>, que está formada por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En el caso de México, el Estado Federal se conforma de menos de mil personas: un Presidente, 500 diputados, 220 Senadores y 13 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el esquema siguiente se presenta un intento de aclarar estos conceptos, dado que, en materia presupuestal es importante definir los “alcances” de las regulaciones del presupuesto.

---

<sup>41</sup> Es Cuerpo político de una Nación. Y por político entendemos la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. En consecuencia, el Estado es el cuerpo que dirige y permite la autodirección de los ciudadanos.

**ESQUEMA PARA ENTENDER LOS CONCEPTOS DE ESTADO, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SECTOR PÚBLICO**



Al poder Ejecutivo Federal le corresponde gobernar, es decir, administrar los resultados de las acciones de los ciudadanos y sus familias. Para gobernar, dado que el Poder Ejecutivo es sólo una persona (El Presidente), necesita todo un conjunto de instituciones y personas, que se denomina **Administración Pública**.

La administración pública es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa o de gobierno; se compone de la administración centralizada y paraestatal. En México, corresponde a las 17 secretarías de estado y los poco más de 300 organismos y empresas públicas, y todos sus funcionarios y empleados públicos, o burocracia. La SEMAR forma parte de esta Administración Pública.

Nótese entonces que el **gobierno** o la dirección político-administrativa de los ciudadanos, se conforma del Ejecutivo Federal y su Administración Pública.

Los otros dos poderes, el Legislativo que crea las leyes y el Judicial que sanciona su incumplimiento, a su vez requieren de aparatos administrativos para llevar a la práctica sus actividades. O sea se requiere una **Administración** para realizar actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Los aparatos administrativos de los tres poderes conforman el **sector público**. El sector público es entonces, el conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos.<sup>42</sup>

Gracias a la precisión de los conceptos de Nación, Estado, Gobierno, Administración Pública y Sector Público, es posible determinar que relación hay entre esos conceptos y el presupuesto.

---

<sup>42</sup> SHCP. Diccionario Hacendario Financiero.

Las cuales son:

- La nación genera los recursos para financiar el presupuesto.
- El Estado decide y aprueba el presupuesto.
- El gobierno distribuye el presupuesto, lo ministra y lo administra.
- El sector público ejerce el presupuesto, en beneficio de la nación.
- La nación recibe los beneficios del presupuesto

Este ejercicio de definir las categorías públicas y encontrar sus relaciones con el presupuesto, son importantes para situar las negociaciones de mayor presupuesto que, sin duda, requiere la SEMAR. Así por ejemplo, hay que pedir recursos siempre y cuando la nación (ciudadanos que trabajan en un territorio) los están generando. El Secretario de SEMAR es un auxiliar del Presidente, por lo cual ante él debe justificar la necesidad de mayores recursos, dado que el Ejecutivo forma parte del Estado, que es la instancia que decide y aprueba el Presupuesto en estrecha concordancia con la situación de la nación. Y dado que, la SEMAR tiene una relación frente al presupuesto de ejercerlo, es donde también se puede gestionar la mayor eficiencia (hacer más con menos) y eficacia (cumplimiento absoluto de los objetivos que demanda la nación), de los recursos recibidos.

## **II.2. La presupuestación antes de 1976**

Los tres servicios que proporciona el presupuesto (control, administrativo y planeación), no siempre han existido. En otras palabras, los métodos y técnicas de realización del presupuesto público no siempre han sido las mismas, aunque en su evolución se observa un mejoramiento continuo en ellos, porque de lo que se trata en el gobierno es que la producción de bienes públicos, semi públicos y los bienes de titularidad pública, sean producidos eficientemente<sup>43</sup> (al menor costo posible) y eficazmente (que

---

<sup>43</sup> Eficiencia es la relación entre la producción física de un bien y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. Eficacia es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, independientemente de los recursos asignados para tal fin. CASTILLO, Omar. "Parámetros para medir la eficiencia y la eficacia de los presupuestos públicos. Balance las experiencias de aplicaciones del Presupuesto por Resultados". *Revista Internacional de*

realmente sean útiles a la sociedad). De la manera en que se genera el presupuesto puede lograrse esa convergencia entre gobierno y sociedad. Porque si sucede lo contrario el gobierno pierde la confianza de sus gobernados.

Para describir como eran las técnicas de presupuestación anteriores, podemos diferenciar la siguiente etapa:

La del presupuesto tradicional basada en los legados de la época colonial, también el funcionamiento de un estado con bases programáticas tradicionales y endeble (1917-1965), la planificación propia de un estado altamente intervencionista (1970-1982); la etapa del recogimiento del estado 1982-1995, como antecedentes de la actual naturaleza presupuestaria.

El presupuesto tradicional consistía en crear un listado de gastos que realizaría el gobierno en un año determinado. Simplemente se creaba la figura del operador físico de una acción de gobierno y se le asignaba una cantidad de recursos monetarios, personales y físicos.

Al siguiente año, se calculaban los nuevos requerimientos de recursos a partir de los montos gastados en el año anterior y, en su caso, añadiendo compromisos o medidas adquiridas por el gobierno con su ciudadanía. De esta forma el presupuesto de un año, era el presupuesto anterior "con correcciones, considerando la evolución económica y las decisiones ya tomadas".<sup>44</sup>

El presupuesto tradicional también tendía a variar durante el ejercicio. Casi siempre hacia el alza, los políticos aumentaban el gasto generando así déficits presupuestarios.

Se construía el presupuesto tomando como prioridad las necesidades de gasto y luego se buscaba su respaldo en ingresos y en deuda. "Ante la ausencia de una política central que marcara

---

*Presupuesto Público*, editada por la ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público), noviembre-diciembre del 2001 N° 47.

<sup>44</sup> SWITZER, Louis. "Presupuesto por Programas y presupuesto tradicional". En Presidencia de la República. *Nuevas técnicas presupuestarias*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Seminario Núm. 8, 1981. p. 183.

los lineamientos a seguir, se autorizó a las dependencias a presentar sus demandas sin restricción alguna y sin un plan operacional debidamente estructurado".<sup>45</sup>

El principal objeto o función del presupuesto tradicional fue el de control. Operó desde 1920 hasta 1935, y consistía en listar los gastos bajo un sistema de control que fuera tan rígido como fuera posible, y que permitiera conocer la magnitud de las erogaciones y el destino que se les daba. "La norma o patrón que sirvió de base para realizar el control, fue la clasificación que agrupa a los gastos de acuerdo al tipo de productos que se pretenden adquirir, por ello es que el presupuesto consistía en un extenso listado en donde se incluían todos los artículos y servicios requeridos para el funcionamiento de las unidades administrativas (personal, muebles y equipo de oficina, renta de locales, papelería, etc.)".<sup>46</sup>

Más adelante, el presupuesto tradicional evolucionó hacia utilizar mejores clasificaciones. Por ejemplo, se incluyeron en los listados presupuestales con gastos agrupados por trabajo a desarrollar, la dependencia a donde se destinan, el tipo de gasto y la forma de financiamiento.

Es decir, de simples listados de oficinas con su gasto respectivo dividido en personal y recursos físicos, se paso además, y solo como complemento,<sup>47</sup> a etiquetar los gastos de manera más precisa.

El presupuesto tradicional entonces evolucionó de uno caracterizado por una clasificación que hoy sería Administrativa, hasta incluir otras dos: por funciones y por objeto del gasto.

La razón de este mejoramiento, fueron los esfuerzos del gobierno por estabilizar la economía, durante el período denominado de "Desarrollo Estabilizador 1958-1970". Es decir, el presupuesto fue

---

<sup>45</sup> LIMÓN Villalaz, Manuel Enrique. "Algunas consideraciones sobre el Significado y los alcances del llamado Presupuesto por Programas". Tesis Lic. En Economía UNAM, 1977.

<sup>46</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>47</sup> La clasificación por objeto del gasto constituía sólo un dato complementario que debía incluirse en el presupuesto como información adicional.

realizado en base a los insumos adquiridos para controlar el monto y el impacto del gasto sobre determinadas actividades económicas.

Hasta 1975 la función presupuestaria en el Gobierno Federal de México, tuvo como base el presupuesto tradicional, cuya atribución principal consistía en determinar los bienes y servicios adquiridos por el gobierno. Era un documento administrativo-contable donde se consignaban los montos asignados y autorizados a la estructura administrativa vigente.

El presupuesto tradicional estaba concebido a partir de asignaciones globales, a cada una de las secretarías que integraban la administración, desagregadas en partidas que correspondían a las distintas direcciones, unidades y oficinas así como, a los artículos y servicios que cada una necesitaba adquirir. Incorporaba una presentación global denominada clasificación económica, muy útil porque presentaba los ingresos y las erogaciones divididas en gasto corriente y de capital. También contenía una agrupación global del presupuesto por grandes funciones a las que se destinaba el gasto, que fueron el origen de las actuales clasificaciones sectoriales.

En términos generales el presupuesto estaba diseñado para facilitar su administración y contabilización, atributos que son de gran utilidad; sin embargo, presentaba limitaciones las cuales no pudieron ser superadas conforme la Administración Pública Federal fue incrementando sus responsabilidades, acciones, tamaño y complejidad. A manera de ejemplo de las restricciones más importantes del presupuesto tradicional pueden señalarse las siguientes:

Al carecer de objetivos y metas, no permitía conocer los propósitos del Sector Público Federal, ni evaluar los efectos del gasto público. No facilitaba la introducción de normas y coeficientes para medir la productividad de los recursos gubernamentales. Como el control del presupuesto de egresos descansaba en la comprobación del gasto, se daban casos donde las entidades públicas que habían obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, trataban de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que fueron aprobados, sin un programa que les permitiese establecer

prioridades, a fin de justificar sus peticiones de gasto para el ejercicio siguiente.

En la década de los setentas el gasto público manifestaba incrementos que no tenían precedente en la historia del país, y que no guardaban correspondencia con la captación de recursos necesaria para su financiamiento. Esta situación impuso la necesidad de buscar la máxima eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y por tanto cambios en los instrumentos de asignación.

El presupuesto como elemento de planeación, es decir, para asignar mejor sus impactos y obtener objetivos macrosociales, solo se logró parcialmente.

Si bien desde 1930 se establece la Ley sobre Planeación General de la República, en realidad solo consistió en la elaboración de un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas como base para reconstruir la economía en base a la creación de la infraestructura económica del país.<sup>48</sup>

En 1934 "...se formuló el Primer Plan Sexenal y con base en este el Segundo en 1940, pero el cual, nunca pudo ejecutarse por la influencia de la Segunda Guerra Mundial".

Más tarde fue creada la Comisión Nacional de Inversiones (1954), cuyo objeto fue coordinar las inversiones del sector público. En esta Comisión, se aplicó la programación en el presupuesto de inversión pública. Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices para que la sociedad conociera los objetivos a lograr.<sup>49</sup> En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962/1964 para hacer frente a problemas urgentes, pero no estuvo basado en un marco de congruencia general.

---

<sup>48</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983.1988*. México, mayo de 1983.p.19

<sup>49</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983.1988*. México, mayo de 1983.p.19

En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, en que se realizó el primer intento de congruencia intersectorial.

La época del gasto deficitario alcanzó su máxima expresión en México de 1970 a 1982, fenómeno que también estaba generalizado en el mundo. "Algunas estadísticas resumen la expansión de los años de la posguerra. En 1960, primer año de funcionamiento de la OCDE, el total de los gastos públicos de los países de la OCDE representaba en promedio 29% del PIB; veinte años más tarde, esos gastos representaban en promedio 40% del PIB, o sea un crecimiento anual de más de medio punto porcentual del PIB. Esta progresión se debió esencialmente a las transferencias sociales que se duplicaron, pasando de 7% a 14% del PIB. El desarrollo considerable del Estado no fue fortuito; fue incentivado por los gobiernos que redefinieron las prácticas presupuestarias para incentivar el gasto. Algunos gobiernos nacionales pusieron de lado o revisaron las reglas de equilibrio presupuestario establecidas desde hace años, y muchos son los Gobiernos que adhirieron a la doctrina keynesiana según la cual la política presupuestaria tiene como meta estabilizar la economía, aún cuando los efectos a corto plazo sean de desestabilizar el presupuesto. Muchos gobiernos procedieron a aminorar los controles de las líneas presupuestarias que habían impuesto para frenar los gastos, y autorizaron e incentivaron a los ministerios gastadores a reclamar de forma activa recursos adicionales en el proceso del presupuestación anual. Prácticamente todos los países desarrollados mermaron la disciplina presupuestaria adoptando legislaciones que imponían gastos en diversas prestaciones. No sólo los gobiernos ampliaban los programas y gastaban más cada año, sino también se esperaba de los responsables políticos que sometieran presupuestos siempre más elevados. De hecho, el dinamismo de la gestión pública era frecuentemente evaluado en función de los programas nuevos o ampliados.

El crecimiento económico generaba una progresión importante de los ingresos del Estado, pero la mayoría de las veces estos no eran suficientes para cubrir los gastos. Cuando los ingresos eran insuficientes, muchos gobiernos aumentaban sus impuestos o admitían pequeños déficit. En ambos casos, el riesgo político era mínimo y ninguna de las soluciones era juzgada como

irresponsable desde un punto de vista presupuestario. Cuando la situación económica se degradó en los años setenta, los déficit públicos eran todavía presupuestos expansivos. El desequilibrio entre la dinámica presupuestaria y la capacidad de los gobiernos a mantener un rumbo prudente no podía durar. En un informe presentado en la reunión del Grupo de Trabajo de los Directores de Presupuesto de 1981, el autor de este informe comentaba en estos términos esta situación difícil: es la fuerza mayor la que rige las finanzas públicas. La tarea más urgente a la cual los Directores del Presupuesto se confrontaron en las reuniones iniciales del Grupo de Trabajo fue frenar la progresión galopante de los gastos. Muchos gobiernos buscaron reducir los gastos públicos imponiendo objetivos presupuestarios antes del ciclo de preparación del presupuesto anual. Algunos expresaron estos objetivos en valores nominales, otros en porcentaje de PIB. Algunos se focalizaron sobre los gastos, otros sobre los ingresos totales o sobre el déficit presupuestario. Los objetivos iniciales eran fijados de forma independiente del proceso presupuestario, sin tomar debidamente en cuenta la capacidad de generar los ingresos, ni la presión al gasto, ni las medidas necesarias para su puesta en práctica. Muy pocos fueron los países que contemplaron mecanismos de aplicación u otras modificaciones de las reglas presupuestarias. Los objetivos eran más bien declaraciones de política, cuya finalidad principal era señalar que la época del crecimiento sin restricción había terminado. Pocos llegaron al efecto buscado de disminución del déficit o de la progresión de los gastos. Muchos objetivos fueron fijados en niveles irrealizables y debieron ser abandonados muy lejos de la meta declarada. En algunos países, la ausencia de mecanismos eficaces de aplicación llevó a políticos astutos, la mayoría de las veces con la ayuda de expertos de presupuesto, a imaginar medios de subvertir los objetivos disimulando el volumen real de los gastos públicos o del déficit presupuestario".<sup>50</sup>

La anterior descripción de una época afectada por excesos gubernamentales, estaba obligando a mejorar las técnicas presupuestarias, tanto de construcción del presupuesto, como de ejercicio, control y evaluación de los gastos.

---

<sup>50</sup> SHICK, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro? Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, mayo de 2002. Serie Gestión Pública 21

Por ejemplo, en el período 1970-1976 se avanzó sustancialmente en la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En esos años se inició la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.<sup>51</sup>

En el período 1976-1982 la planeación cobró particular importancia se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación y es así como en esos tiempos vieron surgir, Previo al Plan Global de Desarrollo Económico y Social de 1980 y luego integrados a éste: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; el Programa Nacional de Empleo; el Plan Nacional de Turismo; el Plan de Desarrollo Urbano del DF.; el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología; las primeras etapas del Plan Nacional de Comercio; el Programa del Sector Educativo; el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes; el Plan Nacional de Agroindustria; el Programa Nacional de Productividad.<sup>52</sup> Período que entonces se caracterizaba en los pasillos académicos como de “planeanitis”.

Sin embargo, las técnicas favorecieron más la justificación de gastos, porque tan sólo con plantear un programa de gastos, era suficiente para recurrir a donde fuera, sobre todo al endeudamiento, para generar los recursos necesarios para ese programa.

Es decir, se hacía caso omiso de si había o no suficientes recursos generados por el mercado, por la economía, por los individuos que trabajaban, ahorraban, consumían y/o invertían.

---

<sup>51</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983.1988*. México, mayo de 1983.p.19

<sup>52</sup> Sergio Luis Cano Luebbert. “Un Plan para el Desarrollo”. *Actualidad*. México, Comisión Editorial del Valle de México, 1982.pp. 38-42

### **II.3. El Presupuesto por Programas**

La crisis financiera de 1971-1976, expresada en déficits públicos altos y su consiguiente efecto inflacionario, provocaron la implantación del presupuesto por programas, hacia finales de dicho periodo.

El Presupuesto se integraba mediante la técnica denominada presupuestación por programas, la cual se definía en los siguientes términos: Técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.

Esta técnica de planeación basada en el presupuesto por programas se estableció a principios de los años 1960´s en varios países de América Latina. Y en México fue hasta 1976.

El Presupuesto por Programas es una técnica que expresa el gasto en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, es un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, dejando aun lado las que adquiere. Los servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, entre otros, son los medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, las cuales pueden ser construcción de carreteras, escuelas, hospitales, infraestructura, prestación de servicios médicos, educativos, procuración de justicia, o cualquiera de las innumerables acciones que las instituciones gubernamentales realizan. El presupuesto por programas se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos, y a los costos de ejecución de dicho trabajo.

Dado que el presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización, obliga al cuerpo directivo de las dependencias y entidades públicas a formular y coordinar los programas de acción

de sus diferentes dependencias y los compromete a cumplir metas de trabajo congruentes con el desarrollo económico del país.

Cabe destacar que el presupuesto por programas permite la introducción de **índices de rendimiento** (hoy la nueva técnica implica indicadores de desempeño), unidades físicas y costos, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y permiten determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos.

Esta técnica define aquellas actividades que deben realizarse para alcanzar las metas y cumplir los objetivos de los planes de mediano y largo plazo. Especifica los proyectos concretos de una gestión financiera determinada; es decir, interrelaciona y coordina las metas de largo, mediano y corto plazo, conforme a un sistema integral de programas específicos cuyos costos se pueden evaluar unitariamente, estando su cumplimiento a cargo de una unidad ejecutora responsable. En este contexto, el presupuesto puede definirse como un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato.

El presupuesto por programas está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales, se distribuyen o clasifican los fondos para cumplir con lo programado, las cuales deben precisarse e integrarse en una nomenclatura uniforme. El presupuesto del Gobierno Federal distingue las siguientes categorías: función, subfunción, programas, subprogramas, y proyecto.

La función y la subfunción representan el nivel más agregado de las atribuciones que tiene encomendadas el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica y social. Se distinguían seis funciones, que permitieron identificar las actividades desarrolladas por las dependencias y entidades públicas, orientadas a la producción, a la prestación de bienes y servicios, a la generación de infraestructura básica, social, productiva y financiera, requerida para cumplir con las metas de crecimiento económico y de desarrollo social. En su definición se consideró como marco de referencia el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Para las categorías restantes podemos citar a Gonzalo Martner, uno de los teóricos más reconocidos del presupuesto por programas, el cual las define de la siguiente manera: "Se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno".

"Se denomina subprograma a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán mediante las acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global y unitario".

"El Proyecto es una categoría programática cuyo producto es un bien de capital y puede incluir los servicios capitalizables correspondientes (este último caso, se refiere a los estudios, elaboración de anteproyectos y gastos de dirección y planificación de un proyecto). Consiste en un conjunto de obras complementarias y actividades específicas que tienen un propósito común, se planifican como conjunto y cuentan con un centro único de gestión productiva".

"La Obra es la acción presupuestaria de mínimo nivel, en términos de asignación formal de recursos, que expresa la desagregación de un proyecto en los diversos productos que lo componen, ninguno de los cuales, por sí solo, es condición suficiente para el logro del propósito del proyecto, excepto en el caso de que un proyecto esté integrado por una sola obra".

La adopción del presupuesto por programas determinó un cambio de gran magnitud que comprometió a todos los niveles de la Administración Pública Federal; sustituyó métodos de trabajo y dispuso, a la vez que condicionó, una actividad planificadora que orienta, con una perspectiva más amplia y objetiva, el manejo del

gasto público. Por tal motivo, su implantación y operatividad total, sólo pudo concebirse como un proceso gradual que se fue consolidando en el transcurso de su propio desarrollo.

Algunos de los casos que mayor reto presentaron fueron:

- La concientización al cambio por parte de los funcionarios públicos
- La desconcentración administrativa
- La capacitación del personal

Los procesos mencionados requirieron un enorme esfuerzo por parte de las áreas responsables de su implantación, quienes además de desarrollar sus tareas tradicionales tuvieron que enfrentarse al desgastador obstáculo que implica toda modificación de estructuras ancestrales.

Fue necesario, en primer lugar reformar las bases legales que sustentan la presupuestación. Entre los principales ordenamientos jurídicos que se dictan en esta época se encuentran: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley General de Deuda Pública y el Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Estas leyes y disposiciones fueron promulgadas con el propósito de que el Ejecutivo Federal contara con un marco jurídico que le permitiera facultar legalmente a las entidades públicas para desarrollar su actividad en forma eficiente, y para fortalecer e impulsar en forma más ordenada el proceso de programación-presupuestación emprendidos en el país.

En el ámbito administrativo los cambios más relevantes consistieron fundamentalmente en que todas las entidades, además de reestructurar internamente sus funciones, fueron agrupadas por sectores de actividad. Esto obedeció a la necesidad de reforzar su organización y sistemas de trabajo, con base en un perfil bien definido y bajo una coordinación que les facilitara el logro de los objetivos y metas que en los programas a nivel nacional traza el Ejecutivo Federal.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituyó uno de los pasos trascendentales para asegurar la funcionalidad y operación práctica del proceso de planificación, programación, presupuestación y evaluación del gasto público, al constituirse en la dependencia normativa y globalizadora de estas actividades, responsable de emitir las normas y criterios presupuestarios, vigilar su aplicación y evaluar los resultados del proceso.<sup>53</sup>

En el aspecto técnico y operativo, se adecuaron los registros necesarios para el control presupuestal, al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional los nuevos elementos. Fue necesario reestructurar el diseño y elaboración de formatos e instructivos específicos para la captación de información de los anteproyectos de las entidades, adecuar los sistemas internos de revisión y aprobación presupuestaria, diseñar formatos especiales, para la presentación de los documentos presupuestarios a la H. Cámara de Diputados y reestructurar los documentos generados durante el ejercicio presupuestario, tales como, órdenes de pago, pedidos, avisos de cargo entre otros. Se perfeccionaron y en su caso elaboraron los documentos normativos y técnicos de apoyo, como manuales, catálogos, e instructivos.

Uno de los instrumentos básicos que fue necesario formular, fue la estructura programática del Sector Público Federal, en la cual se definen los programas, subprogramas y proyectos hacia donde se canalizan los recursos presupuestarios, con sus respectivos objetivos y metas.

Los cambios y reformas mencionados, la elaboración de los instrumentos técnicos y de apoyo, la redefinición de procedimientos y operaciones, requirieron todo un proceso de maduración y perfeccionamiento hasta lograr consolidar la aplicación de esta técnica tal y como se aplica en la actualidad.

---

<sup>53</sup> Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de febrero de 1992, la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusiona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adquiriendo esta última las funciones y atribuciones en materia de planeación y gasto público, mismas que son responsabilidad de la Subsecretaría de Egresos.

Actualmente el área responsable de la emisión de normas y generación de documentos técnicos necesarios para regular el proceso presupuestario es la Unidad de Política y Control Presupuestal, adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar, que no obstante la utilidad que la aplicación del presupuesto por programas ha otorgado, algunos aspectos no han podido ser cabalmente aplicados, por la dinámica misma y complejidad de la Administración Pública Federal, situación que obliga a la investigación y a la revisión permanente de los instrumentos y procedimientos empleados.<sup>54</sup>

El presupuesto por programas fue establecido en México en 1976, en plena etapa del estado altamente intervencionista (1970-1982). La crisis provocada por el alto gasto público, el exceso de funciones públicas y la complejidad misma del Sector Público, obligaron a mejorar las técnicas presupuestarias y a crear la legislación y la normatividad específica para el Presupuesto por Programas.

Sin embargo, el manejo del Presupuesto público en esos años de hiperactividad gubernamental, desembocó en 1982 en un déficit público sin precedente de más del 15% del PIB (en contraste en el 2007 se plantea un déficit de 0.1%). ¿Había fallado la implementación del presupuesto por programas, en su aspecto de eficientar el uso de los recursos públicos, y por ello el gasto rebasó a los ingresos públicos?

Sin duda la razón principal del déficit público en los años 1970-1982 es la Ley de Wagner, la cual señala las causas del crecimiento secular del gasto público. Tres son las razones que da Wagner para esta participación creciente del Estado y por tanto del crecimiento del gasto público en mayor proporción que los ingresos:

1) Aumento de las funciones administrativas y protectoras del Estado debido a la sustitución de la actividad privada por la

---

<sup>54</sup> Contabilidad Gubernamental. "El Presupuesto por Programas en el Gobierno Federal" Tomado de: [http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03\\_d.html](http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03_d.html)

pública. Además, como consecuencia de la mayor complejidad de las relaciones legales y de las comunicaciones, que acompaña inevitablemente a la mayor división del trabajo debido a la industrialización, surgirían nuevas necesidades de la actividad pública reguladora y protectora. El incremento de la densidad de población y de la urbanización son causas adicionales conducentes a un aumento de los gastos públicos para el mantenimiento de la ley y el orden y en la regulación económica con el fin de mantener el eficiente funcionamiento de la economía frente a las mayores fricciones de la vida urbana.

2) Considerable expansión relativa de los gastos “culturales y de bienestar” especialmente los relativos a educación y redistribución de la renta. Es decir, son bienes superiores o de lujo con elasticidad renta superior a uno.

3) Los cambios inevitables en la tecnología, y el creciente volumen de inversión exigido en muchas actividades, crearían un número cada vez mayor de monopolios privados que el Estado habría de suprimir, o al menos neutralizar sus efectos, por razones de eficiencia económica. En algunos casos –ferrocarriles– se pensaba que el volumen de inversión era tal que sólo podría financiarse por el Estado.<sup>55</sup>

Pero también se considera que debe agregarse a las causas del excesivo crecimiento del gasto público, el hecho de que el Presupuesto no se ejerció en el marco de una Planeación del desarrollo. Esto se comprueba al realizarse por vez primera el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que comenzó a servir de base para ejercer mejor el presupuesto.

#### **II.4. El Presupuesto Orientado a Resultados**

A partir de 1982, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en materia de estrategia económica y del patrón de intervención del estado en la economía.

---

<sup>55</sup> Jaén García, Manuel. La Ley de Wagner: un análisis sintético. Instituto de Investigaciones Fiscales, España, P. T. N° 6/04, Colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

En materia económica a partir de los años ochenta, México y los países de América Latina, con excepción de Cuba, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica, la apertura a la inversión extranjera, la liberalización de precios, la desregulación de los mercados financieros.

La entrada a la globalización, expresada en los acuerdos comerciales que ha firmado México sobre todo con Estados Unidos y Canadá, así como con la Unión Europea, ha impuesto, un factor disciplinario en las finanzas públicas, lo que se ha traducido en la necesidad de controlar el nivel de los gastos públicos. En paralelo, y como instrumento principal del cambio estructural se inició el cambio en el patrón de intervención del Estado como actor del proceso de desarrollo.<sup>56</sup>

Lo que se desea destacar es que el cambio estructural luego de 1982 en México, tuvo como eje el cambio de la intervención del Estado en la economía, y dentro de ello, el Presupuesto juega el papel principal de transformación.

Así podemos encontrar:

1982-1986: Un fuerte adaptación del presupuesto al pago de la deuda pública, lo cual requirió la reducción drástica del gasto público.

1986-1994: Énfasis en el equilibrio presupuestal, para lograr la integración económica con América del Norte.

1995:2004: Implantación del Presupuesto en Base a Resultados, en una estructura legal, y administrativa proveniente de uso y manejo del Presupuesto por Programas.

Abril del 2006: Se crea la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para normar el Presupuesto en Base a Resultados.

---

<sup>56</sup> ILPES. *Panorama de la Gestión Pública*. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/15209/P15209.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>

El cambio estructural iniciado luego de 1982, derivado de la crisis de la deuda pública, de la entrada a la globalización y de las crisis financieras de 1995-2000, ha tenido como principal instrumento de realización el Presupuesto, el cual ha tenido que adaptarse a las nuevas condiciones al implantarse el Presupuesto en Base a Resultados. Esta implantación fue practicada desde 1995, y se ha hecho Ley o se ha formalizado a partir del 1º de abril del 2006 con la nueva Ley de Presupuesto.

Entonces, entre 1995 y 2005 la administración del presupuesto tiene lugar en un marco descoyuntado, de asincronía, de falta de proporcionalidad y de equivalencia completa entre el marco legal hecho para una presupuestación por programas y la realidad que era una presupuestación orientada a resultados. Este simple hecho, que parece no tener trascendencia, sin duda, marcó, provocó, permitió y limitó la problemática presupuestal que se vivió en materia de Administración del Presupuesto en los años 1995-2005.

Ahora a partir del 1º de abril del 2006, se ha emparejado la legislación con la práctica: la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria rige la Administración del Presupuesto Orientado a Resultados.

Pero ¿qué es el Presupuesto en Base a Resultados o Presupuesto Orientado a resultados?

Según las Naciones Unidas: Es "Un proceso de presupuestación por programas en que: a) la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación; b) los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados; y c) la labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores objetivos de ejecución (A/53/500, 15 de octubre de 1998, resumen)".<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> ABRASZEWSKI, Andrzej T., Fatih Bouayad-Agha, John D. Fox y Wolfgang Munich. "Presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas". Un Ginebra 1999.

Se destaca en esta definición que la Presupuestación Orientada a Resultados, en adelante POaR, que sigue siendo un Presupuesto por Programas, pero que se evaluarán con base en indicadores de desempeño establecidos con antelación.

Pero hay más diferencias que se deben aclarar entre el Presupuesto por Programas (PPP) y el POaR. Una de ellas es que el PPP da énfasis a los insumos adquiridos, trata de dar énfasis a los elementos que se utilizan y se adquieren para cumplir con las funciones del gobierno, mientras que el POaR da énfasis a los resultados.

Esto que parece un simple juego de palabras, en la práctica del ejercicio del presupuesto es de vital importancia: ya no se trata sólo de justificar bien los gastos, de que todo gasto tenga un respaldo en una factura o en un recibo que es el énfasis en lo adquirido que establece el PPP, sino el cumplimiento de resultados que se obtuvieron con esos recursos. En el momento que esta diferencia sea entendida por los funcionarios públicos sin duda mejorará el desempeño del gobierno: porque ahora se trata de entregar resultados, si los hay la unidad de gasto sigue vigente, si no da resultados debe desaparecer.

La Administración del Presupuesto en Base a Resultados esta ahora fundamentada en la Planeación Estratégica y en la Administración por Procesos (en lugar de la Planeación táctica y operativa<sup>58</sup>, y la Administración por Objetivos que caracteriza al PPP). Desde nuestro particular punto de vista, la Planeación Estratégica, la Administración Pública por procesos y el saber como fuente de riqueza, son los factores que determinan la existencia del Presupuesto Orientado a Resultados.

---

<sup>58</sup> En efecto: antes de 1995, la planeación que caracterizaba al sector público era la relacionada con **Planeación táctica que** Consiste en formular planes a corto plazo que pongan de [relieve](#) las [operaciones](#) actuales de las diversas partes de la organización. Esta se combinaba con la **Planeación Operativa, donde** los objetivos, premisas y [estrategias](#) de [una empresa](#) determinan la búsqueda y la [selección](#) del [producto](#) o [servicio](#). Dando así énfasis a la presupuestación de lo que se adquiere, los insumos que se adquieren.

La Planeación Estratégica<sup>59</sup> permite establecer la Misión, la Visión de cada Unidad de Gasto, y mantiene unido al personal en el logro de esa misión y esa visión mediante la aplicación de estrategias. Es decir, mediante acciones que implican el uso de recursos para lograr resultados. Pero estas estrategias se basan en identificar, de manera sistemática, las oportunidades y amenazas que se ubican en el futuro y de esa manera poder explotar las primeras y evitar las segundas.<sup>60</sup>

Su característica principal es que es una metodología que enaltece a los operadores del presupuesto, a quienes hacen las cosas, no a los que dirigen o administran. “La metodología subyacente [en la Planeación Estratégica] consiste en una serie de pasos diferenciados y reducidos: se identifica un conjunto de objetivos para la firma, se diagnostica la situación actual de la empresa en relación con esos objetivos, y se determina la diferencia entre éstos (o lo que nosotros llamamos la brecha). El operador es evaluado por sus propiedades para disminuir la brecha. Si éstas son satisfactorias (la brecha esencialmente se cierra), el operador es aceptado: si la brecha se cierra parcialmente el operador es aceptado provisionalmente y se busca un operador adicional: si el operador es marginal o negativo, se le rechaza y se busca uno nuevo”.<sup>61</sup> El propósito esencial de la planeación estratégica, es reducir el poder de los administradores sobre la elaboración de estrategias, no importa qué tanto se haya dicho en contrario. Y en contraparte dar importancia a los operadores, a los que realmente hacen las cosas.

El otro pilar en que descansa el POaR, es la Administración por Procesos<sup>62</sup>. En la actual administración persiste una administración

---

<sup>59</sup> La llamada planeación estratégica surgió a mediados de los 60's con una gran fuerza, propiciada por la popularidad del libro de Igor Ansoff: *Estrategias Corporativas*, publicado en 1965. *Gestión y Estrategia. Edición en Internet*.

<sup>60</sup> GONZÁLEZ, Carlos. Un Nuevo Enfoque para la Planeación Estratégica.

<sup>61</sup> H. I. Ansoff. *A Quasi-Analytical Approach of the Business Strategy Problem*, Management Technology IV. 1964. Citado por: MINTZBERG, Henry. “Repensando la planeación estratégica parte 1: riesgos y falacias”. UAM, Dpto. de Administración. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art14.htm>

<sup>62</sup> En contraste con la administración por objetivos y por funciones que caracterizaba al sector público. La [Administración Por Objetivos](#) que enfatiza su uso sólo como herramienta de [evaluación](#), pues se establece el objetivo y la

parcializada en oficinas de gobierno. Vemos mesas en donde un documento pasa de una mesa a otra, donde cada quien sabe lo que hace, guarda con recelo la información, detiene el paso de los documentos lo más que puede. Pero poco a poco la velocidad con que la información se genera en la actualidad, no deja tiempo para mantener organizaciones burocráticas, verticales, sin líneas de comunicación, donde la información no fluye y los niveles jerárquicos se alargan demasiado, ocasionando que las decisiones se tomen en tiempo indefinido. Esta administración está dejando su lugar a las estructuras organizativas basadas en procesos, en donde ya no hay cabida a feudos, a egoísmos, a estratificaciones, a secretos ni a puestos especializados. Todo lo contrario, hoy requerimos organizaciones planas y sistémicas, puestos multifuncionales, líderes carismáticos, sistemas de comunicación abiertos y lo más importante, un cambio de actitud en los trabajadores de las empresas; ya no es posible seguir trabajando con gente que se guarde para sí el acervo de conocimiento, sino personas que estén dispuestas a compartir y aprehender de los demás lo necesario para la revolución de las INSTITUCIONES PÚBLICAS.

El Presupuesto Orientado a Resultados se basa en una Administración por Procesos. Por ello es importante definir que entendemos por proceso:

1. Organización racional de personas, materiales, energía, equipos y procedimientos en actividades concebidas para producir un resultado final específico.
2. Conjunto de operaciones o actividades que se realizan sucesivamente, con el objeto de transformar una serie de entradas (insumos) específicas en salidas (resultados, productos o servicios) añadiendo valor.
3. Grupo de actividades que se desarrollan en una serie de etapas secuenciales y que buscan un fin, resultado específico o un grupo coherente de resultados.

Véase como ante todo está el resultado, interesan los resultados, más que los insumos utilizados.

---

meta cuantitativa, y se valora si el porcentaje de su cumplimiento al final del período al compararse con el resultado final. Lográndose así un control mayor de las acciones públicas.

También Presupuesto Orientado a Resultados, se basa en la aplicación del conocimiento, porque ahora el producto obtenido no se mide físicamente, sino por resultados. Veamos este punto de vista:

“Los países desarrollados llegaron a su condición de tales por medio de la aplicación del saber al trabajo, lo que permitió poner en marcha la explosión productiva de los siglos XIX y XX. Se dispuso de tecnología y formación de capital en forma abundante para producir altos niveles de vida, contribuyendo a conformar sociedades prósperas.

Hasta hace no más de 60 años, las personas abocadas al trabajo con la finalidad de hacer o trasladar cosas eran la mayoría en todos los países desarrollados. A principios de la década del 90 apenas representaban un quinto de la fuerza laboral y se estima que para el 2010 no serán más que una décima parte.

Esto demuestra que el aumento de la productividad de los obreros manuales en cualquier tipo de organización económica ya no puede crear riqueza por sí mismo. Este tipo de incremento de la productividad no es más fuente de crecimiento económico en los términos conocidos en los dos últimos siglos.

Con el advenimiento de la sociedad del conocimiento se manifiesta un nuevo tipo de realidad: lo que se convierte en verdaderamente importante es la productividad de los trabajadores no manuales, que se destacan por la singularidad de aplicar saber al saber.

El cambio del significado del saber ha transformado a la sociedad y la economía dado que en su nueva versión el *saber se considera un servicio que es utilizado como medio para obtener resultados sociales y económicos*”.<sup>63</sup>

Así entonces la Planeación estratégica, la Administración por Procesos y el conocimiento como fuente de riqueza, son los pilares en los que descansa el Presupuesto Orientado a Resultados. El

---

<sup>63</sup> UMANSKY, Isaac. “Nuevas tendencias en gerencia pública y presupuesto”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, julio agosto del 2005 N° 55.

desconocimiento de estas fuentes del presupuesto, determina que los funcionarios públicos no desarrollen a plenitud sus responsabilidades, por lo cual el gobierno termina por no servirle a la sociedad, decepcionando a los ciudadanos, y aumentando la desconfianza en el gobierno.

### **III. LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO**

A partir de 1996, se inicia la formulación para implantarse, en 1998, el denominado Presupuesto en Base a Resultados, el cual se estableció, funcionó y se adaptó, en el marco de leyes y normas que se implantaron para crear el Presupuesto por Programas. Es aquí donde sin duda estuvieron las fuentes principales de la necesidad de una reforma legal del marco jurídico del proceso presupuestario, el cual por fin tuvo lugar al entrar en vigor la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que sustituye a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los problemas de presupuestación o de Administración del Presupuesto, están referidos a dificultades que se encuentran en las etapas del ciclo presupuestal: la planeación, la programación, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación del presupuesto público.

El análisis de estos problemas, sin duda, explican en buena medida la escasez de recursos públicos. Es decir, los recursos en manos del gobierno son de por si escasos, pero si a ello le agregamos que la administración del presupuesto se lleva a cabo con dificultades, entonces los recursos se vuelven más escasos.

Un funcionario público debe conocer el proceso de presupuestación, porque gracias a ello, podrá hacer mejor las cosas, y ser el sustento de la recuperación de la confianza del ciudadano en el Gobierno.

Por lo pronto, es preciso señalar los problemas, dificultades, incongruencias, que se dan en el seno de la Administración del Presupuesto.

#### **III.1. Separación de las soluciones y los recursos presupuestales**

El obstáculo más evidente en el manejo de recursos de gasto público, es la separación entre el que los ejerce y el que finalmente determina las cantidades finales a gastar.

El proceso presupuestario se encuentra estructuralmente dividido en dos etapas que separa las decisiones que se refieren a los grandes agregados presupuestarios de aquellas que apuntan a elementos o programas específicos. Esta separación provoca que aquellos funcionarios que están más cerca de los problemas a resolver por parte del gobierno, siempre tengan recursos insuficientes, siempre estén observando que no les alcanzan los recursos para enfrentar las soluciones que plantean los problemas de los ciudadanos: inseguridad, falta de agua, malos servicios públicos, etc.

El funcionario público, el servidor público que se encuentra más cerca de la solución de los problemas, entonces, debe ser más eficiente, hacer más con menos, debe tomar conciencia que el gobierno requiere más que nunca de sus capacidades, de su disponibilidad para servir a la población. La actitud de no hacer nada porque hacen falta recursos, es una actitud que debe cambiarse por una actitud de gerencia pública. Algunos dicen, trasladar el espíritu empresarial al gobierno.

Un gran problema hasta el 2006, fue la existencia de presupuestos limitados a un solo año. La planeación de la solución de una necesidad pública en un año, impidió que el servidor público tomara conciencia de cómo solucionar un problema de la ciudadanía. La posibilidad de presupuestos plurianuales, ya permitidos por la nueva Ley de Presupuesto, es la base para actuar de distinta forma: detectar el problema a solucionar, medir a largo plazo su solución, obtener resultados año con año, para ver los avances de su solución. Los presupuestos anuales cortaban la continuidad en la solución de problemas.

En efecto, imaginemos el ideal para realizar un presupuesto. Una unidad de gasto, de acuerdo con las atribuciones que le da la ley, señala que en México hay 13 millones de pobres. Como ya puede programar a varios años, proyecta eliminar el problema en 25 años. De los cuales durante 5 bajará el número de pobres a 9 millones. Así, se debe planear a varios años y especificar el avance anual que se tendrá en la solución de un problema. Sólo así será posible cumplir con el artículo 50 de la nueva Ley de

Presupuesto.<sup>64</sup> Antes, con el presupuesto anual, sencillamente quedaba todo truncado y había que reinventar el país cada año.

Los que ejercen el presupuesto encuentran muchas limitaciones en el ejercicio del mismo, debido a que en la práctica opera una contabilidad de caja: chivo brincado chivo pagado. Esta contabilidad retrasa la realización o cumplimiento de muchas actividades de las unidades de gasto. Imaginemos una unidad que requiere adquirir camiones para transportar. Si esta inversión es necesaria hacerla a finales de año, de manera urgente, ya no es posible ejercerla porque no se puede ir y comprar directamente un camión. Hay que licitarlo. Pero además, como es flujo de caja, solamente si te dan el camión lo pagas. Es por ello, que la contabilidad del presupuesto sobre base devengado es la mejor opción, y de hecho es la práctica diaria. Se devenga el recurso, es decir, se aparta y aunque no se paga, ya se tiene listo para cuando el bien o servicio sea entregado. Es preciso entonces, que el funcionario público sea entrenado en contabilidad del presupuesto sobre una base devengada (apartada y lista para pagarse).

“La contabilidad sobre base devengado... impone la contabilidad de los ingresos cuando han sido devengados (en vez de cuando han sido recaudados) y de los gastos cuando han sido comprometidos (en vez de cuando han sido efectivamente pagados). Un número creciente de países ha adoptado este sistema de contabilidad sobre base devengado para su contabilidad, pero muy pocos aún lo han hecho también para la presupuestación. En consecuencia, algunos Estados dan cuenta en sus presupuestos de resultados

---

<sup>64</sup> **Artículo 50.-** Los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que:

**I.** Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;

**II.** Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;

**III.** Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y

**IV.** Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

sensiblemente distintos de los que publican en sus estados financieros".<sup>65</sup>

Desafortunadamente, en la nueva Ley de Presupuesto, los únicos gastos que se hacen con base devengados son los de seguridad pública, cuando en realidad debería generalizarse para todo el sector público.

Los funcionarios que realizan presupuestos de sus áreas, siempre se encuentran ante el problema de ¿para que presupuestar si terminamos por recibir lo que Hacienda determina? En efecto, presupuestar la solución de un problema implica aumentar los recursos, todos los funcionarios pedirían el óptimo de recursos que ellos creen son necesarios para hacer bien las cosas, y entonces si el presupuesto se estructura de abajo hacia arriba, habría una explosión del presupuesto. Al final de cuentas, expertos de Hacienda que tienen a su cargo cada área del Estado, determinan los techos de gasto y entonces hay una decepción: proyecte 30 y solo me van a autorizar 10. Este hecho ha provocado que en realidad la presupuestación sea un ejercicio de ajustar los números, y no de solucionar problemas de la ciudadanía.

Por ello, se hace necesaria una verdadera reforma del presupuesto, donde deje de ser el reparto de recursos porque ya se encuentran comprometidos por Ley, a un presupuesto con movilidad. El ejemplo más claro de ello es: si el nuevo Presidente desea darle énfasis a las inversiones en infraestructura, todo el personal público debe ser movilizado hacia ese logro, así tenga que ser cambiado de área y de lugar. Pero, como la Ley del Trabajo impide esta situación, pues entonces no será posible el deseo del Presidente. Y entonces se van agregando parches a la administración pública: el Instituto de Apoyo a la Mujer, la Comisión para al Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuando en vez de ello, debería recomponerse la administración pública para atender los problemas prioritarios.

---

<sup>65</sup> SHICK, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro? Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, mayo de 2002. Serie Gestión Pública 21

Se ha pensado que con la "alternancia" en el mando presidencial puede lograrse esa movilidad, esa constante adaptación del Estado a las prioridades de los ciudadanos, pero no ha sido así. Cada Presidente que llegue, se encontrara con un margen de maniobra presupuestal del 6%, porque el restante 94% ya es fijo, es irreductible, no es posible cambiarlo ni moverlo de posición, porque estaría "atentando con el derecho de los trabajadores al servicio del estado".

La falta de una cultura institucional de planeación y evaluación ha provocado en gran medida, que diversos planes y programas no se ejecuten completamente. Y es que la contradicción planeación-ejecución, parece estar separada lo cual no es así. La planeación Estratégica es la planeación del futuro pero haciendo. Planeando y haciendo, esta es la cultura que debe pernear a todos los servidores públicos, desde arriba (los planificadores) hasta los de abajo (los operadores). Mientras esta cultura generalizada no se establezca, habrá conflicto entre quienes piensan detrás del escritorio y quienes actúan en las calles. Esto se debe en parte, a que los destinatarios del plan no se apropian de las propuestas debidas a las resistencias naturales al cambio, pero también a la falta de compromiso, incluso de quienes han impulsado tales propuestas.

La consecuencia de esta separación entre planificadores y operadores, es que la sociedad no confía en el gobierno, porque hay una evidente incapacidad del gobierno para responder a las demandas de la sociedad. La solución es que los operadores se vuelvan microplanificadores, es decir, son los que tienen en sus manos la planeación estratégica: planear haciendo.

Las consecuencias de la separación se deben a que el presupuesto tiene tres etapas separadas: la elaboración del Programa Operativo Anual de cada dependencia, la determinación de los techos presupuestarios que realiza Hacienda y la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Para los funcionarios que realizan estas etapas en sus distintos niveles, no conocen la importancia y la vinculación que existe entre estas etapas, lo cual provoca que sólo se cumpla el llenado de formatos.

Pero si hay una separación entre dependencias, entidades por un lado y la entidad globalizadora por el otro, también dentro de cada unidad de gasto unos participan y otros no. Las unidades responsables de los programas sustantivos tienen escasa participación en el proceso, derivado de la centralización que establecen las Oficialías Mayores en las distintas etapas; e incluso se llega a definir el nivel de gasto que corresponde a cada unidad sustantiva una vez que el Presupuesto se autoriza. Asimismo, se presenta poco o nulo interés de estas áreas en la formulación de los indicadores estratégicos y de las metas que les competen, dejando a las áreas administrativas su elaboración y presentación con las limitaciones que ello significa.

### **III.1.1. La planeación se está agotando**

Un problema también grave es el posible agotamiento de la planeación estratégica, que se refleja en que nadie la utiliza en la práctica de las funciones públicas, sólo los expertos. Entre los problemas que se han señalado en contra de la planeación estratégica son:

1. La suposición de la alta dirección de que puede delegar la función de planeación a un planificador.
2. Al directivo le absorben tanto los problemas emergentes que dedica un tiempo insuficiente a la planeación a largo plazo, y el proceso se desacredita entre los otros funcionarios del staff.
3. Error en el desarrollo de metas factibles, como una base para la formulación de planes a largo plazo.
4. Omisión en asumir el compromiso en el proceso de planeación de la mayoría del personal de línea.
5. Falla al usar los planes como estándares en la valoración del desempeño administrativo.
6. Descuidar el fomento de un clima en la compañía que favorezca, a la planeación.

7. Asumir que la planeación corporativa de gran alcance es algo ajeno al proceso completo de administración.
8. Inyectar demasiada formalidad al sistema, que le haga falta flexibilidad, fluidez y simplicidad, restringiendo la creatividad.
9. Omisión de la alta dirección de revisar con las cabezas departamentales y divisionales, los planes a largo plazo que han desarrollado.
10. El rechazo continuo de la alta dirección de los mecanismos formales para tomar decisiones intuitivas que parecen entrar en conflicto con los planes formales.<sup>66</sup>

Si bien estos problemas son referidos a empresas privadas, pensemos que estos problemas son válidos para todas y cada una de las dependencias y entidades públicas, con excepción de aquellos que directamente participan en la planeación del sector público: la Secretaría de Hacienda y las Oficialías Mayores de cada unidad pública. De ahí en fuera, los diez puntos son válidos para el sector público.

Los 10 puntos problemáticas significan en última instancia que: los funcionarios operativos sólo hacen lo que les dicen, y no aplican la planeación, todo se delega al órgano planificador y a las oficinas que llenan los formatos de planeación, cuando en realidad el funcionario operativo no hace planeación, porque desconoce la gran simplicidad del término: "Defino la planeación como un procedimiento formal para generar resultados articulados, en la forma de un sistema integrado de decisiones. En otras palabras, la planeación se refiere a la formalización, lo que significa la descomposición de un proceso en pasos claros y articulados. La planeación está asociada de esta manera a un análisis racional". El servidor público debe entender que es una pieza importante en el sistema y debe actuar conforme al plan, desde luego mejorándolo y superándolo, no sólo recibiendo órdenes.

---

<sup>66</sup> G. Steiner. Strategic Planning: What Every Manager Must Know, The Free Press, New York. 1979. Citado por MINTZBERG, Henry. "Repensando la planeación estratégica parte 1: riesgos y falacias". UAM, Dpto. de Administración. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art14.htm>

A nivel federal se ha logrado pasar de un ciclo presupuestal a un presupuesto integral. Es decir, de un proceso de Administración del Presupuesto por etapas a uno integral, donde casi todo se hace al mismo tiempo y en tiempo real. En efecto, una administración "integral" consiste en lo siguiente:

- Cada uno de los procesos (planeación, programación, etc.) se integran uno con otro, se trata de evitar que se hagan de manera separada y hasta cierto punto independiente uno de otro como se hacía y en algunos casos sigue ocurriendo. Por ejemplo, la evaluación del 2006 debería ser el punto de arranque de la Planeación del 2007, y sin embargo esto no ocurre.
- Se requiere que toda decisión de gasto se realice en armonía con su respectivo ingreso. La entrada de ingresos determina los gastos, esta es una forma integral de administración del gasto.
- Se vinculan los fondos federales a los productos, servicios y resultados obtenidos por las entidades públicas que los aplican.
- Las actuales necesidades de mantener los mercados sin intervenciones gubernamentales que provoquen distorsión en los precios
- Las Tecnologías de la Información, mismas que permiten tener casi al instante, en tiempo real, la situación de los ingresos y gastos, así como del entorno económico.

Sin embargo, en cada dependencia no ocurre lo mismo: el ciclo presupuestal sigue siendo cíclico, con evidentes costos en los resultados obtenidos. Por ejemplo, hay subejercicios de gasto y cuando se gasta los recursos son insuficientes porque hay que gastarlos lo antes posible, de otra manera se pierden esos recursos para el año siguiente. Falta pues ampliar la administración integral del gasto público a las áreas ejecutoras del gasto. Todo ello mediante la inclusión de programas y equipos computacionales que permitan reducir el tiempo en el ciclo presupuestal y encaminarse así hacia la integración, la realización

al mismo tiempo de todas las etapas del ciclo presupuestal: planear, programar, aprobar, ejercer, controlar y evaluar. Y esto es posible: un gasto a realizarse debe planearse, ubicarse en un programa, aprobarse, controlarse y evaluarse al mismo tiempo, porque la Planeación estratégica es planear y hacer al mismo tiempo.

### **III.1.2. La normatividad es compleja**

En lo que toca a la legislación, el problema principal en la mayoría de las instituciones radica en que los marcos normativos son o muy extensos o insuficientes, y presentan contradicciones, inconsistencias, redundancias, omisiones o lagunas. Además de que la mayoría de los funcionarios no conocen la Ley ni la norma, lo cual empeora la propia problemática creada por el Legislador.

Pero además, Los instrumentos de apoyo (Manual, Catálogos y Lineamientos) no se han convertido en un auténtico apoyo para que las dependencias y entidades realicen de manera adecuada las actividades enmarcadas en el proceso presupuestario. Entre los factores que se detectaron en las deficiencias que presentan los instrumentos de apoyo, destacan los siguientes:

Los instrumentos de apoyo se distribuyen a las dependencias y entidades, de manera general, no existen particularidades, ni excepciones, lo que origina medir a todos los involucrados de la misma forma;

- En muchas ocasiones, las unidades responsables no reciben los manuales de procedimientos, ni los lineamientos para el llenado de los formatos y/o se hacen envíos incompletos;
- La información del marco macroeconómico no se da a conocer con la oportunidad suficiente;
- En ocasiones, los lineamientos y los manuales son poco claros, voluminosos y difíciles de comprender, incluyendo información extensa y de poca utilidad; y,
- Se dan constantes cambios en el monto de recursos probables para cada dependencia y/o entidad, lo que causa

incertidumbre, confusión y falta de elementos para la asignación cuidadosa de recursos a nivel unidad responsable y por tipo de gasto.

También el hecho de que la Ley regía un Presupuesto por Programas y en la práctica operaba el Presupuesto Orientado a Resultados, generó muchas lagunas en el marco jurídico del proceso presupuestario se traducían en una desvinculación entre la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos. Hoy con la nueva ley de Presupuesto, puede solventarse esa situación, pero aún hay que verla operar en la práctica.

### III.1.3. No existe un ambiente para mejorar la inversión pública

Si se pudiera resumir en pocas palabras las principales limitaciones en materia presupuestal sería: es muy claro que hay que limitar el gasto corriente, favorecer la inversión pública y mantener el equilibrio financiero. Pero, quizás el equilibrio financiero se esté logrando, no así el crecimiento del gasto corriente, ni mucho menos se favorece la inversión pública.

Este es un gran problema en el presupuesto público: la provisión de bienes públicos puros requieren de inversiones y sin embargo éstas no se ejercen del todo por falta de recursos, pero sobre todo, por una falta de convicción del propio gobierno en el papel de la inversión pública en el crecimiento económico.

Años	Inversión Pública como % del PIB
1993	3.8
1994	4.9
1995	3.6
1996	3.2
1997	3.0
1998	2.7
1999	2.8
2000	3.3
2001	3.2
2002	3.7
2003	4.0
2004	3.9
2005	3.8
2006	3.7
<b>Promedio 2001-2006</b>	<b>3.7</b>

La producción de bienes públicos puros es la mejor área de la inversión pública, y esta inversión pública es generadora de crecimiento económico. La tabla estadística nos indica la escasa participación que mantiene la inversión pública: sólo 3.7% del PIB.

Además, la inversión pública en nuevas obras y equipamientos, deben contener el cálculo de mantenimiento en el largo plazo.

Cuántas veces no hemos visto que se hace una obra y después ya no se le da mantenimiento y se convierte en “elefante blanco”. Tal es el caso por ejemplo de la ciclo pista que se inauguró en enero del 2004 en el Distrito Federal (DF), y que en el 2005 no se ejercieron los recursos para su mantenimiento porque se trasladaron a otras prioridades. Ahora, la ciclo pista se encuentra deteriorada por falta de mantenimiento, por lo que este espacio, de acuerdo con los usuarios, resulta intransitable en varios tramos.<sup>67</sup>

La razón de esta situación es el cambio estructural que sufrió el Estado hasta 1995: el Sector Público Presupuestario había experimentado hasta cambios sustanciales en dos de las Dimensiones o clasificaciones del gasto: en la Administrativa con reducciones en el tamaño del sector público, orientación del gasto, su cambio de papel en la economía al pasar de productor de bienes a prestador de servicios e impulsor de políticas públicas; además de un papel más regulatorio. Todo ello a costa del estado productor, del estado inversor en infraestructura económica y social. Hoy vivimos los problemas de esa transformación, pues la inversión pública está empantanada y no se le da su dimensión de importancia para el crecimiento económico.

Por ello, pensamos que el Estado se debe redimensionar, hacia aquellas dependencias y entidades públicas que realmente producen bienes públicos puros y aquellas que realmente generan crecimiento, eliminando a las demás que son una carga para la sociedad, como medio de liberar recursos para el sector público más productivo: la administración del presupuesto en base a resultados así lo determinará, o de lo contrario de nada servirá el cambio presupuestal establecido por la Ley que entró en vigor el 1º de abril del 2006.

Un ejemplo de esta situación de escasa inversión pública y su efecto es el siguiente relativo al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA): “El año pasado el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) sólo destinó a

---

<sup>67</sup> “Dejan sin ejercer recursos para reparar la ciclo pista”. Reportan que el deterioro hace intransitables varios tramos de la vía por Angélica Simón, *El Universal*, domingo 23 de abril de 2006.

gasto de inversión (del que se desprenden los programas para la educación de los adultos) el 5.7% del presupuesto asignado a ese rubro específico y el 1.2% del presupuesto total aprobado a este organismo en 2004, que fue de 1'773,346,251 pesos. En el mismo año, el INEA realizó diversos gastos en artículos y servicios, como viajes, bolsas tipo playa, zapatos y ropa deportiva, televisores y seguros de gastos médicos mayores para los mandos medios, entre otros, por varios millones de pesos. De acuerdo con un estudio de la Comisión del Senado, en el 2004 el INEA registró un subejercicio del 94.3% en su presupuesto de inversión; es decir, de los 383'420,827 pesos aprobados para ese rubro, el Instituto sólo ejerció 21'853,800 pesos. Del total del presupuesto anual, 389'925,424 pesos equivalente al (78%) fueron destinados a gasto corriente, mientras que el gasto de inversión tan solo represento el 21.6%.

Según el análisis de la Comisión de Educación del Senado, elaborado con base en cifras oficiales, el año pasado el INEA sólo atendió a un 1'320,000 adultos con rezago educativo, lo que representa 3.77% de la población total afectada, que asciende a 35'006,400".<sup>68</sup>

Verdaderamente catastrófico, pero revela lo que en materia de inversión pública ocurre en el sector público: por ello se requiere de realizar estudios sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, para respaldar las inversiones de áreas del gobierno.

### **III.2. Las adecuaciones presupuestarias sin fundamento económico**

Las adecuaciones presupuestarias son traslados de recursos de una partida, subcapítulo y/o capítulo a otra partida, subcapítulo o capítulo. La gran cantidad de adecuaciones presupuestarias que se realizan año con año, sin duda son una medida de la falta de previsión de recursos en los programas, y por ende, el grado en que fallan los creadores de los programas presupuestarios.

---

<sup>68</sup> CONTRERAS, José "En 2004 el INEA sólo atendió al 3.7% de los 35 millones de mexicanos con rezago educativo". *Crónica*, febrero del 2006.

Las adecuaciones sirven para dar flexibilidad al presupuesto, y son realizadas en la práctica para atender lo urgente, lo que no fue previsto. Sin embargo, aquí está el problema de las adecuaciones presupuestarias. Los cambios de recursos no se hacen con una visión económica sino pragmática. Es decir, las adecuaciones no son el resultado de haber analizado que el costo beneficio, o el rendimiento del gasto al que se va a aplicar la adecuación, es mayor que el gasto donde originalmente estaba asignado. No se cumple lo que establece la teoría económica del presupuesto: "Dado que los recursos escasean en relación con la demanda, la prueba económica básica por aplicar es que el rendimiento de cada gasto sea digno de lo que cuesta, en comparación con las opciones sacrificadas. Por consiguiente, el análisis presupuestario es, básicamente, una comparación de los méritos relativos de diversos usos de los fondos".<sup>69</sup>

Sin duda, las mejores adecuaciones presupuestarias son las que permiten ampliar el gasto en activos de capital, por lo cual, esta sería una medida de un mejor uso económico de las adecuaciones presupuestarias: pasarlas de corrientes a capital.

Las adecuaciones presupuestarias, por el contrario, si se basan en prioridades y éstas se realizan con base al poder y nivel de negociación que tienen las coordinadoras sectoriales, no la fundamentan en el cumplimiento de programas, oportunidad para obtener descuentos y, sobre todo, en el logro y avances de resultados. Por ello, también existe una desmotivación de los participantes y falta de información adecuada para la toma de decisiones. Lo anterior se refleja en que durante el año se soliciten un número elevado de modificaciones de calendario, incluso hay diferimientos, por lo que dificulta establecer una adecuada programación financiera.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> VERNE B., Lewis. "Hacia una teoría de la presupuestación". [En Línea]. Tomado de la *Public Administration Review* de la *American Society for Public Administration*. <http://www.inep.org/content/view/3861/100/>

<sup>70</sup> Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política Presupuestal. "Proceso Integral de Programación Y Presupuesto (Pipp). Propuesta para el año 2001".

### III.2.1. En realidad no hay programación de las soluciones a los problemas de la sociedad

La concertación programática para la elaboración de los Programas Operativos Anuales de las dependencias y de los Programas Institucionales de las entidades públicas, ha sufrido una gran transformación. Esta ha sido realizada a partir de una reducción drástica de recursos. Las funciones del gobierno han tenido que reducirse y sólo han quedado las realmente necesarias. Un ejemplo de esa gran reducción de funciones, programas, metas, se muestra en el siguiente cuadro:

Actividades del Sector Público Federal (Ejercicio Fiscal 1988)	Programas y Metas del Sector Público Federal (Ejercicio Fiscal 1989)	Programas y Metas del Sector Público Federal (Ejercicio Fiscal 1997)	Categorías Programáticas del Sector Público Federal (Ejercicio Fiscal 1998)
<b>CATEGORIAS</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>CATEGORIAS</b>
29 Funciones 133 Subfunciones	6 Funciones 33 Subfunciones	6 Funciones 35 Subfunciones	20 Funciones 44 Subfunciones 36 Programas Sectoriales 26 Programas Especiales
403 Programas 1,647 Subprogramas	171 Programas 685 Subprogramas	173 Programas 709 Subprogramas	117 Actividades Institucionales
No se registraban en catálogo los proyectos	2,294 Metas No se registraban en catálogo los proyectos	3,225 Metas 187 Proyectos (la mayoría se agrupaba en el proyecto 99)	295 Proyectos Institucionales 1,070 Proyectos de Inversión

Ante las crecientes demandas sociales ya no es posible aumentar los recursos porque simplemente no los hay. En consecuencia se hace necesario negociar programas realmente prioritarios en base a dos elementos: que sean bienes públicos puros y que tengan un gran impacto sobre la generación de crecimiento económico. Es la forma de crear prioridades y quedarse con los programas públicos de mayor trascendencia. Es cierto que las prioridades se eligen de acuerdo con la razón costo-beneficio. Es decir, se deben elegir los programas que tienen un mayor impacto, o mayor beneficio y menor costo. Pero a esto se debe agregar el que sean bienes

públicos puros y que impacten el crecimiento económico. Esta forma de negociar los programas a realizar, y medidos sus resultados mediante indicadores de desempeño, mejorarán la eficiencia y la eficacia del gobierno en el cumplimiento de sus tareas.

La elaboración de los Programas Operativos Anuales y los Programas Institucionales, es una etapa que se ha tomado como un trámite más, el cual es obligatorio cumplir, pero que no tiene una utilidad en los hechos para la definición de los techos presupuestarios, ni para la definición de las metas y objetivos de la Administración Pública Federal (APF). Es decir, quienes elaboran los POA´s saben que al final de cuentas lo que ellos proponen será cambiado por la autoridad globalizadora de la planeación, creándose en realidad desacuerdos, tanto al interior de las dependencias y entidades como entre éstas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, por su contenido y estructura, el POA exige demasiada información la cual es de baja calidad y, por su parte, las áreas presupuestarias no la utilizan en el proceso de toma de decisiones. Y por si fuera poco, esta etapa consume mucho esfuerzo dentro de cada dependencia y entidad pública, con bajos resultados.

Una vez que la dependencia crea su POA, el nivel de gasto propuesto es reducido al nivel del techo de gasto que fue creado por Hacienda, es decir, la definición de techos de gasto no se apoya en la información contenida en el POA. Lo cual crea un conflicto y convierte al proceso de elaboración de POA en un mero trámite donde la unidad de gasto que realmente va a solucionar problemas no es tomada en cuenta. Y se crea además una visión parcial de los hechos porque, Hacienda termina por definir cuales son los principales programas y el tipo de gasto de mayor importancia, en base a los cuales genera los techos de gasto. Esto es ilegal, la ley marca las obligaciones y derechos de las dependencias, y no debe tener el mayor peso la entidad globalizadora.

El resultado final es que la programación se ha convertido en un ejercicio en el que los participantes simulan cumplir con sus responsabilidades y en donde cada uno desestima la importancia de las distintas tareas del proceso y sólo actúa en términos de

obtener un mayor nivel de gasto, cuando se está del lado de las dependencias o entidades, o bien en la forma de cómo se puede reducir el monto de recursos, cuando se está del lado de la Subsecretaría de Egresos.

Ello ocasiona que los participantes no encuentren la motivación necesaria para elaborar propuestas claras y bien fundamentadas y, por lo tanto, la aportación que de ellos se puede obtener para la definición de techos de gasto es mínima. Asimismo, lo siguen considerando como un trámite más que pide la SHCP para cumplir lo que establece el marco legal y por ende, sólo cumplen con el trabajo mínimo y rutinario.<sup>71</sup>

En otras palabras, en realidad no se programa la solución de los problemas que tiene a su cargo resolver el gobierno. Lo ideal sería que al inicio de cada sexenio, fuera posible iniciar con un sistema de Presupuesto Cero. Los encargados de cada unidad gubernamental tendrían así que diagnosticar y medir el problema que les corresponde atacar; luego generarían un programa con actividades, recursos y responsables para solucionar dicho problema digamos en 6 años.

Así cada funcionario que dirige una unidad responsable, se comprometería a coadyuvar y resolver una parte del problema a combatir, y mediante los indicadores de desempeño estarían monitoreando los resultados obtenidos.

Pero en realidad esa programación no ocurre. Solamente se llenan formatos, se medio administra el asunto que se recibió del anterior mando y se justifican los incumplimientos. Los resultados están a la vista: el gobierno no resuelve los problemas para los que fue creado.

---

<sup>71</sup> Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política Presupuestal. "Proceso Integral de Programación Y Presupuesto (Pipp). Propuesta para el año 2001".

### **III.2.2. Problemas de ejercicio: los más perjudiciales**

La desesperación por recursos para gastar en la que caen las unidades de gasto, y que reflejan la falta de planeación a nivel de operadores, es aumentar los pasivos, o sea la deuda, así como utilizar recursos de otras partidas o capítulos en otros, incluso a veces pasando por encima de la Ley, al hacer adecuaciones presupuestarias que no corresponden; así como usar recursos etiquetados en otros rubros que no lo son. Estos actos, no son de corrupción sino de desesperación de las unidades de gasto por cumplir con sus compromisos.

El ejercicio del gasto se vuelve un simple flujo de caja: recepción de facturas y pagos, sin revisar los resultados que están comprometidos en estas acciones. Todo se vuelve en un gasto que debe estar bien soportado, justificado. Los objetivos alcanzados esos quedan en segundo término. Esto en parte se debe a que los verdaderos resultados, la importancia de los mismos quedan fuera del presupuesto. Por ejemplo, la SEMAR es productora de un bien público, cuya producción ayuda a generar una parte del Producto Interno Bruto y sin embargo este hecho no se encuentra registrado en el Presupuesto, tan sólo SEMAR aparece como una entidad ejecutora de gasto. Esto debe ser rebasado, deben definirse los bienes públicos puros en el presupuesto, y volcar todo el esfuerzo hacia ellos, y dejar a la sociedad civil los bienes privados, pero que ahora son de titularidad pública, pero que a todas luces son bienes privados.

Además hay retraso en la ministración de recursos y en los pagos. Llevar a cabo los pagos dentro de la Administración Pública, implica la participación de diferentes unidades responsables en su aprobación, es por ello que en ocasiones los periodos llegan a extenderse hasta por dos o tres meses para realizar el pago de alguna adquisición, esto se revierte en contra ya que no hay ningún proveedor que no tome consideración dentro de sus expectativas de precio que ofrece al sector público, el tiempo que va a tardar en poder cobrar los bienes y servicios que está proporcionando al mismo. Este hecho refleja que también la ministración llega a tardar y por ello, se retrasan aún más los

pagos, lo cual provoca retrasos en la entrega, en el uso de bienes que podrían mejorar el cumplimiento de los objetivos planeados.<sup>72</sup>

Así mismo, cada vez se hacen más leyes que cuestan recursos al erario público. Por ello, es de aplaudirse la obligación que se enmarca en la nueva Ley de Presupuesto de que cada nueva propuesta de los Diputados debe ser acompañada de su contraparte en ingreso. Así se pueden evitar problemas como el sucedido en la Secretaría de Salud: "Por segundo día consecutivo, dirigentes del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) mantienen un plantón frente a las instalaciones de la Secretaría de Salud (SSA) a fin de exigir a esa dependencia implementar el Programa de Control del Niño Sano" lo cual fue una ocurrencia de los diputados. "La Secretaría de Salud no ha querido dar luz verde a una reforma del artículo 36 de la Ley de Salud donde se establece que menores de cinco años, cuyos padres ganen menos de tres o cuatro salarios mínimos tengan los servicios médicos 100% gratis en todos los hospitales del país, porque no hay presupuesto suficiente para que la ley se implemente".<sup>73</sup>

### **III.3. Papel de la evaluación que no se cumple**

La evaluación debe ser el punto de arranque de la planeación. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el Presidente de la República planteó: "Para asegurar que la política económica avance en la dirección deseada...se han seleccionado los siguientes indicadores, que permitirán evaluar los avances en la dirección deseada..."<sup>74</sup> Y pasa a enlistar 16 indicadores que permitirán evaluar si el desempeño de la política económica fue el mejor o no.

Hagamos un primer ejercicio de evaluación en los propios términos que indica la principal herramienta de actuación de un Gobierno:

---

<sup>72</sup> JOSE ANTONIO ALVARADO RAMIREZ. "Reforma al Sistema Presupuestario". Conferencia Magistral III Tomado de <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c3.htm>

<sup>73</sup> "Crece el plantón del PVEM ante la SSA para exigir el reglamento que permita atender gratuitamente a 2 millones de niños menores de cinco años". Periódico *Crónica*, 2004.

<sup>74</sup> Véase el Capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, concretamente el apartado 4.6 La Política Económica pp. 54 a 56.

su Plan de Desarrollo. Es decir, se presenta cada indicador según el PND 2001-2006 y con los datos disponibles se analiza el resultado obtenido.

Indicador de la **tasa de crecimiento anual del PIB**: La meta de este indicador se estableció en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006: 3.4% sin reformas estructurales y 5.2% si se hubieran dado las reformas. El PIB en el sexenio 2001-2006, creció a un promedio de 2.1%, al cual si le restamos el crecimiento poblacional (1,7%), nos arroja un crecimiento del bienestar de apenas 0.5%. Es decir, se planteó como indicador de desempeño un crecimiento en el sexenio de 3.4% y sin embargo sólo se alcanzó 2.1%, por lo que no se cumplió con la meta establecida.

Gran parte de este problema fue que no se utilizó ningún instrumento que permitiera identificar, evaluar y cuantificar el incumplimiento de la meta, para así planear el siguiente año y poder al menos lograr el objetivo planteado.

No se duda que Hacienda y Banco de México si hacen esta evaluación, lo que queremos decir, es que a nivel de cada unidad ejecutora, debe hacerse la evaluación en tiempo real para planear las acciones, de otra forma el rezago se da y el gobierno acaba por incumplir sus compromisos.

En los informes de evaluación sólo se hace alusión a un listado de actividades, funciones y en ocasiones competencias legales y no a las estrategias específicas que se siguieron en el cumplimiento de las funciones gubernamentales, ante lo cual, la evaluación se vuelve irrelevante y no puede ser utilizada para mejorar las acciones gubernamentales. En consecuencia, los informes de evaluación no deben ser sólo de violín: subió, bajo, se mantuvo constante; sino una descripción detallada de las causas de los incumplimientos, los detalles de las estrategias seguidas, para ver en donde se falló y en donde se tuvo éxito.

La evaluación de los resultados obtenidos, debe dejar de ser mero cumplimiento de la norma, para convertirse en el instrumento que lleven los funcionarios que van a negociar los recursos con Hacienda. Es decir, la evaluación de los resultados debe ser el

soporte para obtener más recursos para una unidad de gasto, si hay buenos resultados pueden obtenerse mayores recursos y esto motivaría al mejoramiento del gobierno. Hoy en día, las negociaciones se basan en buenas relaciones, en no crear dificultades, mantener el empleo burocrático, pero no en los resultados obtenidos.

Entre 1998 y el 2000 se impuso la evaluación del desempeño, es decir, la realización de indicadores de desempeño que permitirían dar seguimiento a los resultados obtenidos. En el 2001-2006, esta situación se relajó<sup>75</sup> y no se obligó a realizar los indicadores de desempeño. Pero sin indicadores, no es posible evaluar la eficacia (cumplimiento de objetivos) ni la eficiencia (hacer más con menos) de la actuación gubernamental. La evaluación del desempeño en base a indicadores, permite el control de los costos y una mayor racionalidad en el uso de los recursos. Sencillamente: si los indicadores no se cumplen, la unidad de gasto debe desaparecer y sólo quedarse las que cumplan sus indicadores.

Afortunadamente, la evaluación del desempeño, ya está establecida en el artículo 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: "Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico".

La avalancha de informes mensuales y trimestrales que son solicitados para evaluar los avances programáticos, es otro de los problemas presupuestales. Debido a que la entrega del informe es para cumplir con requisitos señalados por la norma, no aparecen como una necesidad genuina de información para aclarar cierto problema. Además, en muchas ocasiones los informes se vuelven redundantes y en realidad no están hechos con la conciencia de que reflejen los cambios que se están buscando en materia presupuestal, el impacto de los mismos en el crecimiento económico o en la productividad de los ciudadanos. Es decir, la

---

<sup>75</sup> Según escuchamos en una intervención de un diputado, los indicadores de desempeño fueron eliminados en el actual sexenio de la evaluación de los resultados de gestión gubernamental.

calidad de los informes deja mucho que desear pues es simple llenado de formatos, repitiendo el análisis que siempre se hace, además de que la unidad encargada de hacer los informes, no llegan a tener una visión panorámica de la labor del gobierno y el papel que cumple su unidad de gasto, con lo cual la consecución de los objetivos propios y del gobierno en general difícilmente se alcanzan.

Es preciso, en consecuencia, que los informes sean realmente analíticos y reflejen los problemas existentes, porque más bien se tiende a tapar los problemas presupuestales y estos nunca se solucionan.

### **III.4. El gobierno es una masa que no cambia rápidamente**

Uno de los grandes problemas es como hacer que se mueva la burocracia, si por un lado la ley es muy limitativa de las acciones públicas, y por la otra los incentivos económicos a su desempeño no existen. Debido a ello, los administradores públicos sólo terminan por cumplir mínimamente sus responsabilidades. Esto es lo que crea inmovilización dentro de los niveles escalafonarios en el gobierno.

No existe en las unidades ejecutoras de gasto una autonomía de gestión, ni tiene facultades para seleccionar, promocionar y retribuir a su personal. Todo está dictado desde la Globalizadora Presupuestaria: Hacienda.

Derivado de ello, el gobierno viene arrastrando una inercia que le impide adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad: la competencia por la Presidencia hoy, presenta diversos proyectos de nación, pero seguramente ninguno cuajará porque el gobierno no puede ser adaptado en 6 años a las nuevas necesidades de la población. Sólo veamos que un cambio importante comenzó a generarse en 1982 que fue la reducción del tamaño del gobierno, y sin embargo hoy en día, podemos observar claramente que dicha reducción se aplicó en la parte de funcionarios que mejor papel desempeñaban, ya que la corrupción e ineficiencias no han disminuido por el contrario se han incrementado dentro de cada uno de los niveles.

Pensamos que la solución es llevar hasta sus últimas consecuencias el Presupuesto en Base a Resultados: si se cumple la unidad de gasto sigue, sino debe desaparecer. Se trata de cambiar al Estado que sigue un procedimiento y lo cumple legalmente, por un Estado de responsabilidad<sup>76</sup>, que cumpla los indicadores de gestión, porque ahora se trata de resolver problemas de la ciudadanía. Devolver al gobierno la confianza que le tenía la sociedad, recuperar la voluntad ciudadana, porque a final de cuentas la administración pública esta al servicio de la sociedad, los empleados públicos son en realidad empleados de la sociedad a la que hay que cumplirle.

### **III.4.1. La responsabilidad no solo de procedimiento**

La nueva Ley de Presupuesto define así la responsabilidad hacendaria:

**“XLVIII.** Responsabilidad Hacendaria: la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión”.

Este concepto, es limitativo de las acciones del gobierno, de sus funcionarios. Porque basta sólo con aguantar sin recursos para guardar el equilibrio presupuestario, mantener una disciplina fiscal, es decir, gastar comprobando y no pasarse de los techos de gasto y cumplir las metas que aprueba el presupuesto. La responsabilidad hacendaria debe extenderse al logro de los indicadores de gestión de las unidades de gasto, porque si alguien se compromete a cumplir un indicador ese debe ser el funcionario que ocupe los puestos, no aquellos que llegan solo por recomendación.

---

<sup>76</sup> Se trata de: “Promover el cambio de valores dominantes en la gestión pública, sustituyendo el comportamiento burocrático por un comportamiento basado en la responsabilidad de los gestores”. MARIJUÁN Arcocha, Begoña. “La crisis del presupuesto”. [En Línea]. Toledo Abril de 1999, <http://www.sindiclm.es/servicios/VI%20encuentros%20tecnicos/GRUPO4/COMUNICACIONES/MARIJUAN.htm>

No todos participan en la planeación, debido a que se piensa que “el directivo en general, no debe estar... profundamente involucrado” en el proceso, sino ser el diseñador de él, en un sentido general. Si ésta es la manera en que los altos directivos, y especialmente los procesos críticos para ellos, son vistos por uno de los mejores escritores en el campo, entonces, ¿cómo esperar que la planeación genere el compromiso de la alta dirección? En algún lugar de la jerarquía corporativa, el problema se vuelve más severo, porque la planeación con frecuencia se usa para ejercitar un control sobre los niveles medios y bajos de la administración.

#### **III.4.2. La transparencia y honestidad debe reforzarse**

Hay cuestiones fundamentales del presupuesto público: los salarios nominales y reales de los altos servidores públicos, los concursos de proveedores y de contratistas de obras públicas, los criterios para la compra de publicidad oficial, entre otros. No es posible ya que en materia de concursos, algunos funcionarios vendan información confidencial a cambio de una retribución; porque luego este proceso se alarga y el proveedor que ganó el concurso no cumple con la calidad del bien o servicio que debe proveer, también a cambio de una retribución a los funcionarios que deben dar cuenta de la calidad del bien o servicio comprado con el gobierno.

Gran parte de esta problemática pasa inadvertida porque en cada una de las etapas del proceso de administración del gasto público, existe poco tiempo para dar respuesta a los requerimientos, lo que da como resultado poca calidad en la información, entregas apresuradas y en algunos casos versiones incompletas y/o parciales.

No será la que vendrá a solucionar todas las problemáticas, pero la Ley de presupuesto y responsabilidad hacendaría, implica un mejoramiento en la transparencia para que los órganos públicos en el ejercicio del gasto y administración de recursos públicos actúen bajo criterios de: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas; **mejorando la calidad de los bienes y**

**servicios públicos y la oportunidad con que éstos se proveen a la población.** Para ello la ley establece:

**Subejercicios.** Se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios y se controlan los mismos, inclusive previendo sanciones.

**Fideicomisos.** Se establecen reglas claras para destinar recursos a fideicomisos, sujeto a requisitos puntuales de información y rendición de cuentas.

**Donativos.** Sólo para asociaciones no lucrativas que justifiquen la utilidad social de los mismos; dichas asociaciones no podrán tener fines políticos ni religiosos.

**Subsidios.** Sólo podrán otorgarse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, sujetando los programas de subsidios más relevantes a reglas de operación que deberán publicarse.

**Adeudos de otros ejercicios (ADEFAS).** Se establecen reglas claras para cubrir estos compromisos sujetos a un límite preestablecido por el Congreso.

**Transparencia.** Se obliga al Ejecutivo a presentar información detallada sobre los ingresos, el gasto y el endeudamiento, la cual deberá enviarse al Congreso de la Unión y estar disponible en Internet para el público en general.

**Sanciones.** Se fortalecen las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos en caso de que no observen las reglas en materia de gasto público.

Estos elementos deben ser bien conocidos por los servidores públicos, para evitar las sanciones y como lo señala la Teoría de la Gerencia Pública, hacer del gobierno un factor de progreso en el cual descansa la confianza del ciudadano, para que este genere el desarrollo económico que tanto reclaman los mexicanos menos favorecidos.

### **III.5. El papel de la nueva Ley de Presupuesto**

El proceso de reforma presupuestaria va encaminado a lograr una estricta disciplina fiscal en los gobernantes. Esto se observa por la secuencia que ha seguido la reforma hacendaría:

El punto de partida fue que en los años 1970-1982, fue mermada la disciplina presupuestaria adoptando legislaciones que imponían gastos en diversas prestaciones. Las administraciones de entonces, ampliaban los programas y gastaban más cada año y los responsables políticos sometieron presupuestos siempre más elevados. De hecho, el dinamismo de la gestión pública era frecuentemente evaluado en función de los programas nuevos o ampliados. El crecimiento económico generaba una progresión importante de los ingresos del Estado, pero la mayoría de las veces estos no eran suficientes para cubrir los gastos.<sup>77</sup> Llegando a una situación en 1982 en que el déficit público alcanzó 15% del PIB.

Esa crisis fiscal del Estado se generó a pesar que desde 1976 se había creado la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Planeación posteriormente, que fueron los primeros intentos para dar orden y racionalidad al gasto público.

En esa misma dirección la reforma presupuestaria puesta en marcha en 1998 a través de la implantación del Presupuesto Orientado a Resultados, representa un paso hacia delante.

En el 2001 cuando se realiza un intento fallido por no ser aprobado por el Congreso de la Unión, aun la institucionalización de la reforma presupuestal, consistente en la propuesta de cambios a la constitución para sentar las bases de la reforma presupuestal.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> SHICK, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro? Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, mayo de 2002.

<sup>78</sup> Todas las reformas se encuentran en los proyectos de: DECRETO QUE REFORMA LOS ART.S 74 FRACCIONES III, IV Y VI, 75 Y 126, ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL APARTADO B DEL ART. 72, Y DEROGA LA FRACCIÓN VIII DEL ART. 74 DE LA CONSTITUCIÓN. Dirigida por el Presidente Fox al Diputado Ricardo Francisco García Cervantes. Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

El 1º de abril del 2006 entra en vigor la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece formalmente el Presupuesto Orientado a Resultados. Los principales avances en materia presupuestal de la nueva Ley son disposiciones que modernizan el marco jurídico presupuestario y promueve una mayor desregulación del ejercicio del gasto:

- **Presupuesto por resultados.** Se establece la base normativa para un presupuesto con una planeación del desarrollo efectiva de mediano plazo y orientado a la obtención de resultados en beneficio de la población.
- **Sistema de inversión pública.** Se establece un esquema que garantiza la viabilidad de las obras públicas y su beneficio social. Se prevé un procedimiento para evaluar técnicamente los proyectos y así asegurar que éstos produzcan los mayores beneficios a la población.
- **PIDIREGAS.** Se prevén reglas para que estos proyectos sean rentables y se logre atenuar su impacto en las finanzas públicas.
- **Autonomía presupuestaria.** Se garantiza la independencia de ciertos órganos estatales que por sus funciones no deben ser controlados presupuestariamente por el Ejecutivo Federal (Poderes Legislativo y Judicial, IFE, CNDH). Así, se regula de acuerdo al nivel de autonomía de los órganos públicos, permitiendo el ejercicio autónomo de sus presupuestos pero sin descuidar las finanzas públicas.
- **Eficiencia y eficacia.** Se prevén mecanismos para efficientar el proceso presupuestario; por ejemplo: trámites por medios electrónicos y su validación por medio de firmas en línea.

Sin duda estos cambios van a dar un empuje importante a la realización del presupuesto, pero sobre todo debe impactar en las unidades de gasto, quienes deben conocer y echar mano de todas las posibilidades que permitan ampliar sus recursos, que les sean ministrados con mayor prontitud y que le permitan ejercer las inversiones con más rapidez, para lograr mayor impacto en el crecimiento económico.

Por ejemplo, ya se da por hecho el Presupuesto en base a resultados, por lo cual cada unidad de gasto puede programar y exigir recursos con base en cumplimiento de indicadores de desempeño. Es decir, la unidad de gasto que compruebe cumplir sus indicadores de desempeño, tendrá fuerza para exigir mayores recursos.

El establecimiento de un nuevo sistema de inversión pública, ante todo, consiste en que ya es posible programar inversiones en el largo plazo, lo cual, sin duda mejorará el impacto de las acciones, sobre todo de la parte del gobierno que produce bienes públicos puros, como es el caso de la SEMAR.

La autonomía presupuestaria a organismos autónomos es un avance, ya que de su aplicación, podría derivarse también un gradual aumento en la autonomía de las dependencias y entidades públicas sujetas a control presupuestal, que permita mejorar los indicadores de desempeño. Es decir, la evaluación del desempeño explícita en el Presupuesto Orientado a Resultados, puede ser la base para aumentar la autonomía de las unidades de gasto; si hay resultados siguen y si no desaparecen. Obviamente si no hay resultados es porque están haciendo un mal uso de los recursos, de manera legal (gastos comprobados) como ilegal (corrupción y fraude a la nación).

Se espera igualmente un aumento en la flexibilidad de las autorizaciones de gasto y en las adecuaciones, para mejorar el tiempo de realización de las obras y los servicios públicos, y así cumplir mejor las necesidades de los ciudadanos.

La nueva ley formaliza el establecimiento del Presupuesto Orientado a Resultados, que en la práctica se estableció por vez primera en 1998 (aunque se trabajó desde 1995). Esta Ley puede solucionar muchos de los problemas antes descritos pero, esto hay que recalcarlo, la reforma presupuestal es continua. Es decir, el mejoramiento del Presupuesto, para que realmente solucione los problemas de la ciudadanía, no acaba al establecerse la nueva Ley sino que se le dé más velocidad a la reforma. En otras palabras, la reforma sigue su curso, no sólo por ser lenta y gradual, sino porque en sí misma debe ser permanente.

## **IV. LA PROBLEMÁTICA PRESUPUESTAL: CASO SEMAR**

Hasta ahora, podemos afirmar que los bienes públicos puros son responsabilidad exclusiva del sector público. Los problemas presupuestales, relativos a la administración del presupuesto (vistos en el capítulo 3), inciden contrarrestando la eficiencia (hacer más con menos) y la eficacia (cumplimiento de los indicadores de desempeño), de la aplicación del presupuesto, lo cual le resta calidad a la producción de bienes públicos.

La menor eficiencia y eficacia del presupuesto público, tiene como su principal indicador el presupuesto solicitado y el presupuesto aprobado. Se estima que en promedio, las dependencias y entidades del Sector Público estiman solicitar recursos 40-65% superiores a los que realmente aprueba la dependencia globalizadora de la planeación que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La diferencia entre la solicitud presupuestal y el presupuesto aprobado, además de las dificultades para recibir los recursos y para ejercerlos, dan como consecuencia que el Sector Público, sobre todo el gobierno y sus dependencias que si proveen bienes públicos puros, no cumplan de mejor manera sus responsabilidades. El resultado de todo ello, es la pérdida de confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía.

Es en este marco, se analizarán los asuntos presupuestales de la SEMAR de manera más específica.

### **IV.1. Gasto solicitado y gasto aprobado**

Entendemos por gasto solicitado, al monto de los recursos que una dependencia y/o entidad, calcula para lograr cumplir de la mejor manera posible sus atribuciones durante un año fiscal. En muchas ocasiones, la estimación de estos requerimientos de recursos, fiscales<sup>79</sup> y financieros,<sup>80</sup> es realizada mediante la participación de todos los funcionarios de una dependencia o entidad, con la mejor

---

<sup>79</sup> O provenientes de los impuestos, derechos productos o aprovechamientos.

<sup>80</sup> O provenientes del uso del crédito público.

de las pretensiones para cumplir sus encargos, y también utilizando las técnicas adecuadas de programación.

Esta actividad de planeación y programación presupuestal resulta, entonces, en un monto de recursos que se solicitan en tiempo y forma a la dependencia globalizadora de la planeación.

Sin embargo, la dependencia encargada de la formulación final del presupuesto, basada en sus propias estimaciones, realizando cálculos de ajuste y cumplimiento de restricciones, determinan el techo de gasto o techo financiero, es decir, el "límite máximo del presupuesto que se asigna en un periodo determinado generalmente un año, a una dependencia o entidad del Gobierno Federal el cual incluye gasto corriente y gasto de inversión".<sup>81</sup>

En efecto, paralelamente a la propia presupuestación que realiza cada dependencia o entidad pública, un grupo de expertos de Hacienda está llevando a cabo un presupuesto preliminar, con base en el cual ellos comparan lo solicitado por cada unidad de gobierno y su propio cálculo. Entonces determinan los techos financieros, los cuales por lo general están muy por debajo del techo financiero propuesto o solicitado por quienes realmente se enfrentan a la solución de problemas.

En el caso de SEMAR, por ejemplo, en el 2005, calculó solicitar recursos por 10.5 mil millones de pesos, y sin embargo, el presupuesto aprobado u original<sup>82</sup> fue de 8.6 mil millones de pesos. El presupuesto original fue menor en 22% a lo que realmente estima la SEMAR relativamente suficiente para mejorar la producción del bien público que le corresponde.

---

<sup>81</sup> Diccionario Hacendario Financiero.

<sup>82</sup> Estimaciones de gasto autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal incluidos en el Poder Legislativo y Judicial y demás ejecutores del gasto, durante el periodo de un año a partir del primero de enero.

Para el año 2006 el fenómeno de la brecha presupuestal, o la diferencia entre el presupuesto solicitado y el presupuesto original, es la siguiente: la SEMAR solicitó recursos por 15.9 mil millones de pesos (50% superior al solicitado en el 2005), pero el presupuesto original sólo fue de 9.1 mil millones. La brecha, entonces es mayor en 74%, lo cual nos da una idea del deterioro continuo de la producción del bien público soberanía de las aguas nacionales.

<b>ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO SOLICITADO A LA SHCP POR LA SEMAR 2005</b>		
<b>NOMBRE</b>	<b>CAPITULO</b>	<b>REQUERIMIENTOS INELUDIBLES PLATEADOS A LA SHCP</b>
SERVICIOS PERSONALES	1000	6,659,272,094
MATERIALES Y SUMINISTROS	2000	1,630,675,081
SERVICIOS GENERALES	3000	1,146,329,120
BIENES INVERSION	5000	876,015,400
OBRA PUBLICA	6000	154,728,100
PRE Y PREMIOS	7000	57,303,359
<b>TOTAL</b>		<b>10,524,323,154</b>

<b>ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO SOLICITADO A LA SHCP POR LA SEMAR 2006</b>		
<b>NOMBRE</b>	<b>CAPITULO</b>	<b>REQUERIMIENTOS INELUDIBLES PLATEADOS A LA SHCP</b>
SERVICIOS PERSONALES	1000	7,048,354,097
MATERIALES Y SUMINISTROS	2000	2,914,828,890
SERVICIOS GENERALES	3000	1,184,785,010
BIENES INVERSION	5000	4,483,491,800
OBRA PUBLICA	6000	255,221,600
PRE Y PREMIOS	7000	36,071,300
<b>TOTAL</b>		<b>15,922,752,697</b>

Proponemos el término de brecha presupuestaria a cualquier diferencia entre un presupuesto estimado y otro cualquiera, que permita identificar algún tipo de problema en la administración del presupuesto.

Se podría aquí pensar: las diferencias en la brecha presupuestal entre lo solicitado y lo original (aprobado por la Cámara de Diputados), se debe a que entre más pidas más te dan; o el que pide poco es porque merece poco, entonces hay que solicitar altos niveles de recursos para que aprueben un mayor monto. Pero, también es posible pensar que si una dependencia o entidad que realmente son las que enfrentan la producción de bienes públicos, estima un determinado monto de recursos, es porque proviene del ejercicio técnico de elaboración de programas y procesos en donde se diagnostica y mide el problema a resolver, se cuantifica el costo para solucionarlo y se distribuye en el tiempo la solución gradual del problema a resolver mediante la producción de bienes públicos.

Sin embargo en realidad tampoco sucede que el monto de recursos solicitado provenga de una programación técnicamente realizada. La realidad es que sólo son aumentos lineales: aplica aquí el 25%, en este otro renglón el 12%, etc., y se ve cuanto es lo que resulta.

De los dos lados hay entonces ineficiencias: del lado del solicitante del gasto, la estimación de recursos no proviene del costeo estricto de las necesidades para resolver un problema, y del lado de quien propone el proyecto de presupuesto (Hacienda) no está cerca de los problemas a resolver y no identifica las verdaderas necesidades.

#### **IV.2. El Presupuesto Real de la SEMAR**

La producción de bienes públicos debe ser la prioridad, e incluso la única finalidad del Estado, del gobierno y del sector público. Porque, los bienes privados o semiprivados que se convierten en bienes de titularidad pública, terminan por producirse con altas ineficiencias y además se desplaza al sector privado de su producción, con lo cual el crecimiento económico se ve disminuido.

La producción de un bien público tan importante como es la defensa de la soberanía de las aguas nacionales, no recibe la suficiente importancia porque pensamos, que aun no ha sido detectada la gran importancia que tienen las instituciones y sobre todo, las de seguridad en el crecimiento económico. Hoy en día la

escuela Neoinstitucional ha fundamentado la importancia de esas instituciones.

Hoy se sabe que, "los mercados funcionan si tienen normas, mecanismos de observancia y organizaciones que promuevan las transacciones. Estas instituciones, sumamente diversas, transmiten información, hacen observar los derechos de propiedad y los contratos y regulan la competencia. Al mismo tiempo, ofrecen a las personas oportunidades e incentivos para que participen en actividades de mercado provechosas.

En la práctica, las instituciones hacen fundamentalmente tres cosas:

1) *Encauzan la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes.* Un intercambio adecuado de información ayuda a las empresas a identificar posibles socios y actividades de gran rentabilidad, y a evaluar su solvencia. Ayudan también a los gobiernos a regular acertadamente. Por ello, las instituciones pueden influir en la producción, recolección, análisis, verificación y difusión (o retención) de la información y el conocimiento entre los participantes y entre las comunidades y mercados, y dentro de ellos. Como ejemplo de instituciones de intercambio de información podrían citarse las empresas contables, los sistemas de registro de riesgo crediticio y los reglamentos públicos sobre los medios de comunicación que tratan de limitar la difusión de información.

2) *Definen y hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento.* El conocimiento de los derechos que uno tiene a los activos e ingresos y la capacidad de proteger esos derechos son decisivos para el desarrollo de los mercados, en particular los derechos del sector privado en relación con el Estado. Las instituciones pueden reducir el potencial de conflictos y ayudar a cumplir los contratos. Ejemplo de ello serían las constituciones, los sistemas judiciales y toda la gama de redes sociales.

3) *Intensifican la competencia en los mercados, o la reducen.* La competencia ofrece incentivos para actuar mejor, ya que promueve la igualdad de oportunidades. En los mercados

competitivos es más probable que los recursos estén en consonancia con las ventajas del proyecto propuesto que con los contactos sociales o políticos de un empresario. Un cierto grado de competencia estimula también la innovación y el crecimiento económico. Pero, mientras que algunas instituciones facilitan la competencia, otras la impiden. Por ejemplo, el Estado la obstaculiza cuando reglamenta en forma excesiva el establecimiento de nuevas empresas. Por otro lado, al organizar las actividades de mercado en torno a un grupo cerrado de participantes, las oportunidades para quienes se encuentran dentro del grupo pueden aumentar, aun cuando se sofoque la competencia, mientras que disminuirán las ocasiones para quienes se encuentran fuera de él".<sup>83</sup>

La SEMAR al producir el bien público soberanía de las aguas nacionales, es una institución que aporta bastante en esos tres elementos: ofrece información sobre el estado de seguridad en las aguas nacionales e incluso de investigación en las mismas; permite definir los derechos de propiedad sobre todo respecto al exterior y le da orden al uso de las aguas por parte de los agentes económicos privados nacionales; permite intensificar la competencia en la producción de bienes derivados de las aguas nacionales (pesca sobre todo).

Y sin embargo el presupuesto que recibe es a todas luces mínimo. Apenas el 0.6% del total de los ramos administrativos para el 2006; pero además en términos reales, es decir descontada la inflación su presupuesto ha mantenido una tendencia al estancamiento.

En efecto, como se observa en el cuadro siguiente, sólo en los años 2003 y 2006, el presupuesto experimenta crecimiento real, es decir, descontada la inflación, de 4.3% y 5.3% respectivamente. El resto de los años del sexenio, el presupuesto de la SEMAR registra cambios negativos muy altos en el 2002(-9.3%) y en el 2004 (-8.6%). En promedio, durante el

---

<sup>83</sup> Banco Mundial. *Instituciones para los Mercados*. Informe sobre el desarrollo mundial, 2002 Panorama general. Washington, D.C.

sexenio 2001-2006, el presupuesto real bajó a una tasa anual de -2.3%.

Presupuesto del Ramo 13: Marina				
	Pesos	Índice	A pesos del 2002	
	Nominal	INPC Base 2002	Real	Variación %
2000	8,396,779,400	93.2	9004767337	
2001	8,852,470,300	97.4	9093041618	1.0
2002	8,486,411,300	102.9	8246920722	-9.3
2003	9,201,402,653	107.0	8599763218	4.3
2004	8,844,404,026	112.6	7858199934	-8.6
2005	8,636,421,800	116.3	7425922219	-5.5
2006	9,163,510,800	117.2	7821231116	5.3
Promedio 2001-2006				-2.3
Fuente: 2000-2004 Cuenta Publica; 2005-2006 Proyecto y Decreto de PEF				

Es fácil de deducir que un país donde el poder civil está por encima del poder militar, explique las menores asignaciones de presupuesto en términos reales. Pero, lo que no es concebible es que la producción de un bien público puro, no reciba el respaldo suficiente dado las instituciones de seguridad si coadyuvan al crecimiento económico.

### IV.3. Presupuesto Original y Presupuesto Modificado

Una vez que se está ejerciendo el presupuesto, en muchas ocasiones se deben hacer modificaciones, las cuales, se realizan mediante las llamadas adecuaciones presupuestarias. Estas se definen como "los trasposos de recursos y movimientos que realizan las dependencias y entidades durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional-programática, administrativa y económica; a los calendarios de presupuesto, así como las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado y/o modificado autorizado, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades. Serán adecuaciones presupuestarias externas aquellas que requieran autorización de la Secretaría, e

internas las que se autoricen por las dependencias y entidades bajo su responsabilidad...”<sup>84</sup>

Estas adecuaciones se realizan sobre el presupuesto Original y se reflejan en el Presupuesto Modificado, que se define como la asignación original consignada en el presupuesto, más las ampliaciones líquidas, menos las reducciones líquidas a la fecha. Comprende las variaciones que afectan al presupuesto autorizado durante su ejercicio, las cuales se sustentan en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias. Al final, se toma en cuenta el presupuesto ejercido, definido como el importe de las erogaciones realizadas respaldado por los documentos comprobatorios (facturas, notas, nóminas, etc.) presentados a la dependencia o entidad una vez autorizadas para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

Las Brechas Presupuestales						
Secretaría de Marina						
-pesos-						
	Solicitado	Proyectado	Original	Modificado	Ejercido	Economías
2000		7,971,606,100	7,959,206	8,414,924	8,396,779	18,144
2001		8,903,800,000	8,873,400	8,863,160	8,852,470	10,690
2002		8,518,470,000	8,518,470.0	8,491,750.8	8,486,411.3	5,339.5
2003		8,904,790,000	8,899,171,701	9,206,791,093	9,201,402,653	5,388,440
2004		8,505,509,330	8,488,209,330	8,844,404,026	8,844,404,026	
2005	10,524,323,154	8,915,721,790	8,636,421.8			
2006	15,922,752,697	9,081,610,800	9,163,510,800			

Como se observa en el cuadro de Brechas Presupuestales, entre 2004 y 2000, el promedio de aumento del presupuesto ejercido sobre el proyectado es de 2.5%, mientras el aumento del ejercido y el original es ligeramente menor (2.5%).

La interpretación de dichos resultados es que, aún con las adecuaciones no es posible lograr obtener más y suficientes recursos para cumplir con la producción suficiente de bienes públicos, como es el de soberanía de las aguas nacionales, porque en realidad las necesidades son de 38% por encima del presupuesto ejercido. La sociedad debe entender que dar más

<sup>84</sup> ACUERDO por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, Viernes 31 de diciembre del 2004.

recursos a la seguridad nacional no es militarizar al país, sino generar un marco de confianza y certidumbre de las acciones de la sociedad civil.

Las Brechas Presupuestarias			
Secretaría de Marina			
razones proporcionales			
	Original/Solicitado	Ejercido/Proyectado	Ejercido/Original
2000		5.3	5.5
2001		-0.6	-0.2
2002		-0.4	-0.4
2003		3.3	3.4
2004		4.0	4.2
2005	-17.9		
2006	-42.5		
Promedio 2004-2000		2.3	2.5

Como ya apuntábamos, la brecha entre lo solicitado (requerido) y el original así como con el ejercido, son de más del 40% (las adecuaciones presupuestales sólo permiten aumentar 2.5% el presupuesto aprobado). Lo cual sólo confirma el relativo abandono de la producción de bienes públicos puros que parece caracterizar a México.

La inseguridad y la falta de confianza de los ciudadanos en sus instituciones es la consecuencia de los menores presupuestos a instituciones como la SEMAR.

#### **IV.4. Donde están las fuentes de la insuficiencia del presupuesto**

La escasez de recursos que caracteriza la producción de soberanía de las aguas nacionales, se refleja en que: "...el presupuesto de la Armada de México para Gastos de Operación y Gastos de Inversión se ha reducido en términos reales en 9%, pasando de 2 mil millones de pesos en el 2000 a 922 millones en 2005".

Las razones de dicha pecuaria son diversas. Por principio, la distribución interna del gasto es una razón, pues se prioriza el gasto corriente por el de inversión: "...el gasto en sueldos, prestaciones y pensiones pasó de 53 a 62% en cinco años de

gobierno,<sup>85</sup> reduciendo la dedicada a adquisiciones de capital. Esto ha afectado las operaciones navales, la adquisición de unidades y sobre todo la construcción de buques que estaba planeada a inicios del sexenio...”

Este hecho de gastar más en personal que en equipos y maquinaria, sin duda deteriora la producción de soberanía, pues impide contar con las obras y los medios vehiculares (barcos) para aumentar la calidad y cantidad de dicha producción. La Marina indica que en el 2000 los gastos del programa de Operación y de Inversión representaron el 47% del presupuesto ejercido (de 8 mil 396 millones de pesos), mientras que en el 2005 la cifra descendió al 38% (con un presupuesto de 9 mil 159 millones de pesos).

Al reducirse la calidad y cantidad de la producción del bien público en cuestión, ante la sociedad, ante los legisladores, y las mismas autoridades de planeación, se forma la imagen de que dicho bien público no es importante, con la consiguiente baja en su presupuesto. En efecto, a los diputados nunca se les convenció de la bondad de la compra de aviones:

“Los planes para adquirir el material aéreo fueron anunciados el 11 de noviembre de 2001 a la Comisión de Marina de la Cámara de Diputados por el secretario de Marina, Almirante Marco Antonio Peyrot. El segundo intento fallido ocurrió en 2005, cuando la marina buscó de nuevo hacerse de su primera flotilla de aviones de interceptación. Las opciones, según el V Informe de Labores de la dependencia, eran Suecia y Rusia, en donde se buscaron aeronaves Grippen y Sukhoi Su-27. Los aparatos iban a reforzar la vigilancia estratégica en la Sonda de Campeche. Los proyectos fueron cancelados por incosteables”.<sup>86</sup>

La mayor fuente de la falta de presupuesto para la producción de bienes públicos en general, y del bien público soberanía de las

---

<sup>85</sup> “Los incrementos en el presupuesto de Servicios Personales (salarios) se deben a la diferencia entre los incrementos salariales anuales y las bajas de personal civil con motivo del Programa de Separación Voluntaria”.

<sup>86</sup> “Caen 9% gasto operativo e inversión en la Armada. Pasaron de 2 mil millones de pesos en 2000 a 922 millones en 2005; afectan acciones navales y compra de unidades”. *El Universal*, Lunes 03 de abril de 2006.

aguas nacionales en particular, es la debilidad del sistema tributario. Pero, es cierto también que el país no aguantaría una carga fiscal mayor a la actual, que ronda en alrededor del 10% del PIB.

Del lado del gasto, podemos afirmar que las insuficiencias presupuestales derivan de dos fenómenos: la falta de eficiencia en los recursos escasos con los que se cuenta, por un lado y, sobre todo, el amplio espectro de actividades que se ha echado a costas el gobierno, y que siguen aumentando, debido al cúmulo de leyes que se generan en el Congreso de la Unión, por el otro.

Por lo que respecta a la ineficiencia en el manejo de recursos de gasto, está por ejemplo las compras realizadas que no siempre son de la mejor calidad. Esto se observa en el siguiente hecho:

EL UNIVERSAL publicó el lunes pasado que la Armada de México compro dos de tres aviones Grumman E-2C a Israel a finales de 2002, en 18 millones de dólares; aunque, documentos obtenidos por este diario revelan que dos de los aviones se encontraban en el Museo de Hatzerim, y otro en el "cementerio" de aviones de la Fuerza Aérea Israelí...<sup>87</sup> Los aviones entraron en acción a fines de la década de los 70 y en 1994 fueron desactivados por Israel, que obtuvo equipo mucho más moderno.<sup>88</sup>

Una más de las fuentes que provocan escasez de recursos para la producción de bienes públicos puros es la siguiente. Si observamos la distribución total del gasto por funciones, se observa un aumento de la proporción del gasto dedicado a las "funciones" de desarrollo social, es decir, a las funciones de distribución del ingreso, de 58% a inicios del presente sexenio al 71% al final del mismo.

Por su parte las funciones que más experimentaron una reducción fueron las funciones productivas del gobierno, al pasar de 25% al 15%. Mientras que las funciones de gobierno, o de estabilización,

---

<sup>87</sup> "Diputado solicita a la Marina información sobre aviones". *El Universal*, Miércoles 15 de febrero de 2006

<sup>88</sup> "Presidencia se deslinda de compra de naves chatarra. Los aviones irán a mantenimiento, dice la Marina". *El Universal*, Martes 14 de febrero de 2006

donde se encuentra la producción de bienes públicos puros mantuvo una tendencia constante en alrededor del 14%.

Gasto Programable en Distribución Funcional							
Como % del Total del Presupuesto Programable del Ejecutivo Federal							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0	100.0
FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	60.1	61.9	58.7	60.1	62	71.4	71.8
FUNCIONES PRODUCTIVAS	26.6	25.9	28.5	25.9	24	13.7	15.2
FUNCIONES DE GESTION GUBERNAMENTAL	13.4	12.2	12.8	14.0	14	14.9	13.0

Fuente: Con Datos de Cuenta Pública hasta 2004, y los Analíticos Presupuestarios de la SHyCP

Así tenemos que otra de las razones de la insuficiencia de recursos hacia la producción del bien soberanía de las aguas nacionales, se debe a que en la redistribución de recursos por funciones, se le dio más énfasis al desarrollo social, lo cual, es más bien una redistribución hacia los sectores sociales que han creado clientelismos, más que la solución real de los problemas de pobreza e igualdad de oportunidades.

La producción de bienes públicos debe ser más apoyada en los presupuestos públicos, porque si no es así, la producción de bienes privados no mejora, y en consecuencia hay desempleo y falta de crecimientos económico. Al haber menor crecimiento económico el gasto social debe aumentar. En consecuencia la producción de gastos públicos si eleva el crecimiento económico y este disminuye la necesidad de gastos sociales. Por ello, debe priorizarse la producción de bienes públicos puros.

El gobierno debería regresar a encargarse y especializarse en la producción de bienes públicos puros, y entonces si alcanzarían los recursos. Pero no, en realidad se observa lo contrario, es decir, el predominio de las actitudes por detener la producción de bienes públicos.

La Armada de México desechó por incosteables los proyectos de fabricación de una aeronave no tripulada para vigilancia militar, el sistema de bloqueo de celulares en prisiones y la fabricación de una ametralladora calibre 50 milímetros, entre otros. En el primer caso el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto Nacional

de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE) de Puebla le entregaron proyectos para un minihelicóptero y un miniavión capaces de volar con autonomía en un radio de 50 kilómetros. Por el momento el proyecto se quedará como pendiente pero con muchas perspectivas de materializarse para el 2006. Todo ello debido a que simplemente se redujeron los recursos para este proyecto, lo cual se explica por la actitud de quienes proponen la baja de recursos, bajo criterios fundados en la falsa imagen de que la parte militar o castrense no debe fortalecerse cuando predomina un gobierno civil. En la más reciente convocatoria lanzada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para el Fondo Sectorial que tiene con la Armada de México, se revisaron 12 proyectos de los cuales se aprobaron sólo cuatro para el 2006.<sup>89</sup>

Para este tipo de actitudes no puede haber otra explicación que la actitud civil sobre lo militar, lo cual debe cambiar por una visión de producción de bienes públicos puros.

#### **IV.5. La clasificación económica del gasto de SEMAR: no aumentan activos**

Uno de los principales problemas en materia de presupuesto en todo el gobierno y por consiguiente en la SEMAR es el creciente deterioro del renglón de aumento de los activos, es decir, la inversión pública.

Como se observa en los cuadros siguientes, la participación de los gastos corrientes o sea los capítulos 1000, 2000 y 3000 aumenta su participación de 78% en 1999 al 99.3% en el 2006, quedando reducida al mínimo la adquisición de inmuebles y la contratación de obra pública o sea los capítulos 5000 y 6000.

El efecto de las compras relacionadas con activos físicos, no se reduce a efectos de demanda que se ejerce sobre los productores, sino que dichos activos generan de manera directa o indirecta ingresos, por ello son importantes las inversiones públicas.

---

<sup>89</sup> "Armada cancela proyectos por "incosteables". La falta de presupuesto, uno de los principales problemas, indican". *El Universal*, Miércoles 28 de diciembre de 2005.

Esta es pues una debilidad de la SEMAR: no hacer estudios de gestión de proyectos de inversión, fundamentados en base a la idea de que dichas inversiones son necesarias para la producción del bien público puro soberanía de las aguas nacionales. Como se sabe la Gestión de Proyectos de Inversión, incluye

- a. La formulación y evaluación de proyectos de inversión, y
- b. La administración y mantenimiento de la inversión realizada.

Para poder negociar recursos para la producción del bien público soberanía de las aguas nacionales, que representa 60% del territorio nacional, se requiere preparar estudios de gestión de inversión, para justificar el aumento sustancial del gasto en capital de la Marina. Dichos estudios deben basarse en el impacto favorable en el crecimiento económico que provoca la salvaguarda de la propiedad de las aguas nacionales, la confianza y paz, necesaria para que los agentes privados multipliquen sus esfuerzos para generar actividad económica.

Mientras se siga pensando que aumentar los gastos en marina son gastos para aumentar la represión, estaremos cerrando las puertas a un mayor crecimiento económico.

Las instituciones, y en particular las de seguridad, generan crecimiento económico, y sobre esta base se deben realizar estudios de gestión de proyectos de inversión para solicitar muchos más recursos que requiere la Marina, sobre todo en materia de inversión.

RAMO 13: SECRETARÍA DE MARINA										
EGRESOS POR CAPÍTULO Y CONCEPTO										
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
		Miles de pesos				pesos				
	TOTAL	7,038,503	8,396,779	8,852,470	8,486,411	9,201,402,653	8,844,404,026	8,915,721,790	9,081,610,800	
1000	Servicios Personales	3,844,018	4,473,572	5,119,828	5,341,860	5,638,477,374	5,644,723,062	6,877,343,861	7,534,209,388	
1100	Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	1,982,080	2,217,142	2,451,107	2,583,188	2,720,758,032	2,770,942,652	1,783,943,134	1,866,396,643	
1200	Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	34,236	51,128	50,480	49,111	33,307,150	4,762,610	5,029,800	5,272,200	
1300	Remuneraciones Adicionales y Especiales	406,346	478,526	548,916	527,033	671,801,753	699,443,629	2,296,204,471	2,400,901,186	
1400	Pagos por Concepto de Seguridad Social	135,712	165,635	191,177	208,239	209,567,943	208,525,452	221,351,584	228,329,441	
1500	Pagos por Otras Prestaciones Sociales	1,276,145	1,125,039	1,669,526	1,973,497	2,001,665,496	1,959,764,302	2,393,707,627	2,857,518,726	
1600	Impuesto sobre nóminas y crédito al salario	9,500	9,388	7,818	793	1,377,000	1,284,417	1,757,600	16,093,503	
1700	Pago de estímulos a servidores públicos de mando y enlace			200,803	0	0		17,745,220	8,902,919	
1800	Previsiones para Servicios Personales		426,714	0	0			167,321,790	165,910,800	
2000	Materiales y Suministros	1,216,326	1,491,297	1,603,017	1,404,850	1,497,574,124	1,363,950,070	1,120,812,959	1,263,665,364	
2100	Materiales y Útiles de Administración	21,294	29,485	37,746	30,346	32,854,196	33,836,194	83,982,609	16,190	
2200	Alimentos y Utensilios	358,786	398,649	444,613	435,995	439,383,172	425,243,163	512,929,390	514,775,900	
2300	Herramientas, refacciones y accesorios	212,283	295,960	169,800	91,254	180,993,060	163,826,535	20,037,910	239,878,774	
2400	Materiales y Artículos de Construcción	184,425	237,326	225,206	115,983	141,563,505	103,626,589	10,121,300	34,608,300	
2500	Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	51,454	60,560	203,099	199,866	140,220,032	105,697,720	65,750	593,500	
2600	Combustibles, Lubricantes y Aditivos	270,638	380,711	376,191	446,699	475,150,998	475,216,532	473,676,000	473,708,000	
2700	Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos						47,298,666	3,772,779	84,700	
2800	Materiales Explosivos y de Seguridad Pública	54,150	31,566	82,756	38,685	12,462,184	9,204,671			
3000	Servicios Generales	415,315	559,861	854,139	944,416	1,127,880,539	914,293,773	125,493,360	346,831,548	
3100	Servicios Básicos	84,743	103,376	137,330	191,355	267,256,549	78,238,165	23,000	4,183,410	

3200	Servicios de Arrendamiento	8,717	14,211	13,544	4,772	4,806,148	5,374,678	51,003,862	
3300	Servicios de Asesoría, Informáticos, Estudios e investigaciones	13,727	36,123	31,718	55,974	70,655,605	46,512,361	146,129,754	6,151,000
3400	Servicios Comercial y Bancario	157,195	188,493	276,557	287,678	302,002,927	408,218,062	93,396,000	94,840,000
3500	Servicios de Mantenimiento, Conservación e Instalación	90,741	138,897	311,089	340,580	406,209,210	291,162,530	31,004,360	240,507,138
3600	Servicios de impresión, publicación, difusión e información	833	4,448	541	796	1,737,992	1,730,202	15,058,299	
3700	Servicios de Traslado e Instalación (Subrogaciones)	47,379	59,066	4,475	192	172,620	700,000	700,000	700,000
3800	Servicios Oficiales	11,979	15,245	78,886	63,070	75,039,488	82,357,775	370,000	450,000
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencias	70,097	81,929	1,142,255				0	168,452,853,380
4100	Ayudas	70,097	81,929	23,805				0	
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	1,128,409	1,691,495	1,142,255	693,570	833,427,947	876,168,106	92,783,526	12,000
5100	Mobiliario y Equipo de Administración	49,324	37,186	23,805	5,018	11,263,150	12,814,564	8,000,000	2,000
5200	Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial y de comunicación						380,272,113	22,283,526	6,000
5300	Vehículos y Equipo de Transporte	379,314	693,404	159,384	39,286	168,808,266	408,990,816	62,500,000	
5400	Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio	9,306	30,110	32,129	18,020	3,645,052	1,346,404		
5500	Herramientas y Refacciones	59,743	114,960	92,695	69,217	108,836,271	1,142,444		4,000
5600	Animales de Trabajo y Reproducción		92			0			
5700	Bienes Inmuebles	56,390	6,182	10,000	14,701				
5800	Maquinaria y Equipo de Defensa y Seguridad Pública	184,661	202,882	207,847	78,384	56,959,638	71,060,346		
5900	Otros bienes muebles e inmuebles			25,787	702	3,815,282	541,419		
6000	Obras Públicas	364,338	98,625	122,048	88,979	56,381,040	28,609,582	84,098,010	63,500,000
6100	Obras Públicas por Contrato	364,338	98,625	122,048	88,979	56,381,040	28,609,582	84,098,010	63,500,000
7000	Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras			11,185	12,737	47,661,629	16,659,433	33,037,410	18,792,500
7500	Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria			11,185	12,737	12,661,629	11,659,433	33,037,410	18,792,500
7800	Aportaciones a fideicomisos y mandatos					35,000,000	5,000,000		
Notas: para 1999 al 2004 son datos de presupuesto ejercido. Para 2005 y 2006 son Presupuesto Proyectado									
Fuente: Cuenta de la hacienda Pública Federal.									

RAMO 13: SECRETARÍA DE MARINA									
EGRESOS POR CAPÍTULO Y CONCEPTO									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1000	Servicios Personales	54.6	53.3	57.8	62.9	61.3	63.8	77.1	83.0
1100	Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	28.2	26.4	27.7	30.4	29.6	31.3	20.0	20.6
1200	Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	0.5	0.6	0.6	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1
1300	Remuneraciones Adicionales y Especiales	5.8	5.7	6.2	6.2	7.3	7.9	25.8	26.4
1400	Pagos por Concepto de Seguridad Social	1.9	2.0	2.2	2.5	2.3	2.4	2.5	2.5
1500	Pagos por Otras Prestaciones Sociales	18.1	13.4	18.9	23.3	21.8	22.2	26.8	31.5
1600	Impuesto sobre nóminas y crédito al salario	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
1700	Pago de estímulos a servidores públicos de mando y enlace	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
1800	Previsiones para Servicios Personales	0.0	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	1.8
2000	Materiales y Suministros	17.3	17.8	18.1	16.6	16.3	15.4	12.6	13.9
2100	Materiales y Útiles de Administración	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.9	0.0
2200	Alimentos y Utensilios	5.1	4.7	5.0	5.1	4.8	4.8	5.8	5.7
2300	Herramientas, refacciones y accesorios	3.0	3.5	1.9	1.1	2.0	1.9	0.2	2.6
2400	Materiales y Artículos de Construcción	2.6	2.8	2.5	1.4	1.5	1.2	0.1	0.4
2500	Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	0.7	0.7	2.3	2.4	1.5	1.2	0.0	0.0
2600	Combustibles, Lubricantes y Aditivos	3.8	4.5	4.2	5.3	5.2	5.4	5.3	5.2
2700	Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
2800	Materiales Explosivos y de Seguridad Pública	0.8	0.4	0.9	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0
3000	Servicios Generales	5.9	6.7	9.6	11.1	12.3	10.3	1.4	3.8
3100	Servicios Básicos	1.2	1.2	1.6	2.3	2.9	0.9	0.0	0.0
3200	Servicios de Arrendamiento	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.6	0.0
3300	Servicios de Asesoría, Informáticos, Estudios e investigaciones	0.2	0.4	0.4	0.7	0.8	0.5	1.6	0.1
3400	Servicios Comercial y Bancario	2.2	2.2	3.1	3.4	3.3	4.6	1.0	1.0

3500	Servicios de Mantenimiento, Conservación e Instalación	1.3	1.7	3.5	4.0	4.4	3.3	0.3	2.6
3600	Servicios de impresión, publicación, difusión e información	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
3700	Servicios de Traslado e Instalación (Subrogaciones)	0.7	0.7	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3800	Servicios Oficiales	0.2	0.2	0.9	0.7	0.8	0.9	0.0	0.0
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencias	1.0	1.0	12.9	0.0	0.0	0.0	290.7	-
4100	Ayudas	1.0	1.0	0.3	0.0	0.0	0.0	290.7	0.0
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	16.0	20.1	12.9	8.2	9.1	9.9	1.0	0.0
5100	Mobiliario y Equipo de Administración	0.7	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
5200	Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial y de comunicación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.3	0.2	0.0
5300	Vehículos y Equipo de Transporte	5.4	8.3	1.8	0.5	1.8	4.6	0.7	0.0
5400	Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio	0.1	0.4	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
5500	Herramientas y Refacciones	0.8	1.4	1.0	0.8	1.2	0.0	0.0	0.0
5600	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5700	Bienes Inmuebles	0.8	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
5800	Maquinaria y Equipo de Defensa y Seguridad Pública	2.6	2.4	2.3	0.9	0.6	0.8	0.0	0.0
5900	Otros bienes muebles e inmuebles	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6000	Obras Públicas	5.2	1.2	1.4	1.0	0.6	0.3	0.9	0.7
6100	Obras Públicas por Contrato	5.2	1.2	1.4	1.0	0.6	0.3	0.9	0.7
7000	Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras	0.0	0.0	0.1	0.2	0.5	0.2	0.4	0.2
7500	Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.4	0.2
7800	Aportaciones a fideicomisos y mandatos	0.0	0.0	-	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0

Fuente: Cuadro Ramo 13

#### **IV.6. La producción del bien público: factor de crecimiento económico o aparato represor del Estado**

Cuando hablamos del ejército, de la policía, de la marina, pensamos inmediatamente en los elementos que constituyen el monopolio de la violencia que caracteriza al Estado.<sup>90</sup> En tiempos donde la fuerza de los estados era la que posibilitaba el aumento de la riqueza de sus habitantes, sin duda la defensa nacional y de la soberanía del territorio, eran necesarios ante las constantes invasiones y amenazas de otros estados. La gran cantidad de conflictos en el pasado y las dos guerras mundiales, así como ahora los pleitos territoriales que aun se suscitan, son factores que justifican la existencia de la defensa nacional. Esta es la visión tradicional y conflictiva de la justicia y la defensa nacional.

En efecto, en la editorial de un diario nacional destaca la visión tradicionalista que se tiene de la Marina:

“Un sector importante de la opinión pública mexicana ya ha debatido la pertinencia de que el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea continúen encabezando la lucha contra el narcotráfico y realizando labores policíacas a lo largo del país.<sup>91</sup> Sin duda, el debate consiste en que unos quieren a las fuerzas armadas y a la marina, en las calles cuidando, otros en cambio consideran que las fuerzas armadas significan represión para la población.

Sin embargo, cuando opera el comercio libre, la libre competencia, la globalización, para satisfacer crecientemente la demanda de los ciudadanos de cualquier país, y por tanto se hace necesaria la paz para que se puedan dar los flujos comerciales, la defensa de la soberanía de las aguas nacionales (y en general la defensa nacional) se convierte en la producción de un bien público, es decir, un producto que va a satisfacer una necesidad de la sociedad civil y cuya producción sólo es posible que la realice el Estado. Ya no es una actividad represora ni de violencia contra

---

<sup>90</sup> Los otros elementos son un territorio, el control sobre la población y un sistema de financiamiento, los constitutivos del Estado.

<sup>91</sup> “Las Fuerzas Armadas”. Editorial de EL UNIVERSAL, 11 de febrero de 2006.

otro estado o la sociedad civil, sino la producción de un bien que consumirá todo el público.

La producción del bien público soberanía exige de la mayor atención, porque es vital para la producción nacional de bienes y servicios, en tanto que genera directamente y permite generar indirectamente producto interno bruto.

La producción de soberanía y seguridad de las aguas nacionales, es necesaria para el turismo.

La Armada de México desplegará una fuerza operativa de más de 3 mil efectivos, 177 vehículos, 36 buques, 17 unidades aeronavales y 100 embarcaciones rápidas para apoyar a la población civil durante las vacaciones de semana santa en los principales puertos turísticos del país".<sup>92</sup>

Gracias a ello, fue posible apoyar y dar confianza a los turistas ya que: proporcionó "...97 atenciones médicas, de las cuales 60 corresponden a adultos y 33 a menores de edad de nacionalidad mexicana, así como a cuatro adultos extranjeros. Mediante los recorridos de vigilancia terrestre, marítima y aérea, con vehículos, embarcaciones menores, buques y unidades aeronavales, se rescataron a 58 personas que estaban en peligro de perecer ahogadas; se localizaron a 35 menores de edad extraviados, quienes fueron entregados a sus familiares. Asimismo, dijo, rescataron una embarcación y un vehículo, además de haber consignado a una persona ante las autoridades por intento de violación... a través del servicio telefónico \*SOS MARINA (\*767 627 462) de respuesta rápida, vía Telcel, se atenderán las llamadas de auxilio en las aguas de jurisdicción nacional y costas del país, para velar por la seguridad de los vacacionistas".<sup>93</sup>

En el mismo sector turístico, el nuevo turismo basado en grandes barcos civiles que sirven de habitación y recreación, o viajes en crucero, y en general la navegación por pesca o transporte,

---

<sup>92</sup> "Marina inicia incrementa la seguridad en las costas por Semana Mayor". *El Universal*, Viernes 07 de abril de 2006.

<sup>93</sup> "Marina salva a 58 de ahogarse durante puente". *El Universal*, Sábado 15 de abril de 2006 Nación, página 13.

requiere de estaciones de servicio. Estas estaciones se llaman Marinas.

Las marinas funcionan "...como lo haría un estacionamiento, pero en vez de autos y motos, recibe yates y pequeñas embarcaciones. Se trata de una marina o escala náutica, en la que ahí donde sólo hay mar a la deriva, brinda los servicios básicos a la navegación. Se solicita por radio autorización para tomar posición. Una vez que la oficina de Singlar, filial del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), así como la empresa encargada de operar las escalas, autorizan el arribo, procede la unidad a anclarse en dicho lugar; la estancia ahí es garantizada por estándares de clase mundial y seguridad a las embarcaciones, como a los usuarios de las mismas".<sup>94</sup> La Marina aquí juega un papel fundamental en la salvaguarda de todos los agentes relacionados con dichos servicios.

Así mismo se brinda protección al medio ambiente y su ecosistema, dicha actividad contribuye al crecimiento económico, ya que no existirían condiciones favorables para el desarrollo marítimo y la explotación de los recursos naturales que de ahí se derivan.

Durante 2005, la Armada de México recobró más de 30 mil toneladas de basura arrojada al mar, sobre todo en las costas del Pacífico. De esa cifra, 117 toneladas fueron producto de derrames de hidrocarburos, señala la dependencia al referirse al esfuerzo realizado por conservar los mares mexicanos... en 2005 la Armada realizó 315 monitoreos de calidad del agua marina en áreas de los diversos mandos navales.<sup>95</sup>

En igual sentido la ayuda a la protección de zonas ecológicas, es una gran labor civil que requiere el apoyo militar, lo cual implica que en realidad la producción de bienes públicos debe sustituir a la justificación o crítica de la SEMAR como aparato represor de Estado.

---

<sup>94</sup> "Marinas, qué son y cómo operan". Son el motor para detonar la zona, ya que son construcciones que duplican y hasta triplican el valor de la tierra. *El Universal*, Domingo 12 de marzo de 2006.

<sup>95</sup> "La Armada recolectó del mar 30 mil toneladas de basura". *El Universal*, Lunes 27 de febrero de 2006, Nación, pag. 2.

En el año que está por concluir México incrementó la protección a 16 áreas naturales al considerar la riqueza natural en especies de flora y fauna, no sólo para el país sino para la humanidad... la inclusión de estas zonas permite sumar 155 zonas de riqueza natural nacional, mismas que abarcan una superficie de 18 millones 867 mil 731 hectáreas trata de 80% de área terrestre y otro 20% marinas, lo que en su conjunto equivalen a 9.6% del territorio nacional.<sup>96</sup>

La transparencia en las actividades del gobierno y agregamos aquí, un cambio de actitud hacia las funciones de gobierno de defensa nacional y soberanía de las aguas nacionales, de represor a productor, es el mejor camino para devolver la confianza en el gobierno. Pero sin recursos suficientes, porque precisamente no hay esa actitud moderna hacia la SEMAR, entonces no se produce de manera suficiente el bien público.

“La Armada de México sólo tiene capacidad para vigilar una pequeña parte de las aguas nacionales que son utilizadas por las organizaciones del narcotráfico para transportar drogas. La actividad de los cárteles de la droga en alta mar frente a las costas mexicanas se ha extendido hasta abarcar una superficie de 173 mil millas náuticas, lo que equivale en territorio al espacio que ocupan 13 estados de la República, reconoce la Armada de México. Sin embargo, la propia dependencia señala que de esta superficie utilizada por los narcotraficantes, sólo se vigilan 48 mil 440 millas náuticas diariamente, lo que representa 30% del total”.<sup>97</sup>

La producción pesquera mexicana real y la potencial que es enorme, sin duda será posible gracias a las labores de seguridad de la marina. “Hoy en día estos piratas roban principalmente camarones y ya no tienen espadas, sino armas de alto poder con las que repelen los ataques de las autoridades que buscan atraparlos. Ahora ya no viajan en galeones o carabelas, sino en

---

<sup>96</sup> “Semarnat da protección a otras 16 áreas naturales Son ya 155 zonas de riqueza que representan 9.6% del territorio nacional, señala reporte de la dependencia”. *El Universal*, martes 27 de diciembre de 2005.

<sup>97</sup> “Armada sólo vigila 30% de mares por donde pasa el narco. Usan cárteles equivalente al territorio de 13 estados: informe”. *El Universal*, Sábado 01 de abril de 2006.

lanchas rápidas en las que huyen a toda velocidad después de saquear a sus víctimas. En los últimos seis años, según datos de la Secretaría de Marina, la Armada de México ha registrado 41 actos de piratería en alta mar cometidos en contra de buques pesqueros".<sup>98</sup> Para hacer frente a estos modernos piratas, y dar confianza a los pescadores, sin duda la marina juega el papel central. Y esto no es represión, es seguridad para poder generar actividad económica.

La educación naval y en general la experiencia en la producción de barcos, sin duda es una actividad de la Marina, que también genera crecimiento económico, por lo que debe ser respaldada, y evitar que sólo se vea a SEMAR como parte del aparato de violencia que caracteriza a todo Estado.

Las escuelas navales de educación, capacitación y formación de investigadores es otra de las áreas de vital importancia en la Marina que requieren el decidido apoyo de la sociedad mexicana.

Actualmente la Armada de México capacita en universidades y centros especializados del país a sus pilotos aeronavales, técnicos en navegación marítima y manejo de instrumentos de precisión, que regularmente acudían a centros militares y civiles en Estados Unidos. Esto, debido a que el gobierno de Washington canceló el entrenamiento que daba a personal de la Marina desde hace dos décadas en respuesta a la ratificación del gobierno del presidente Vicente Fox al Estatuto de Roma, indicó el capitán de navío José Luís Correa Chávez, integrante del Estado Mayor General (EMG) de la Armada de México.<sup>99</sup>

Estas son razones suficientemente civiles y no de carácter represivo, para justificar sustanciales aumentos al presupuesto de la SEMAR.

---

<sup>98</sup> "Modernos piratas atacan camaroneros. Con lanchas rápidas y armas de alto poder enfrentan a las autoridades". *El Universal*, Martes 17 de enero de 2006.

<sup>99</sup> "La Armada retoma la capacitación de oficiales". *El Universal*, Miércoles 08 de marzo de 2006, Nación, página 2.

“A pesar de que 75% del planeta está ocupado por agua, la mayor parte de ésta, por ser salada, no es apta para el consumo humano. El problema de escasez del recurso, que obedece a factores como sobrepoblación y contaminación, sin olvidar las temperaturas cada vez más elevadas -que derivan en sequías fatales para cultivos, ganado e incluso para el ser humano- podría quedar en el pasado gracias al ingeniero químico estadounidense Kamalesh Sirkar, del Instituto de Tecnología de Nueva Jersey (ITNJ), quien desarrolla un método desalinizador. Sirkar y su equipo de trabajo anticipan que esta tecnología tendrá un gran impacto en el futuro, pues afirman que desalinizar el agua de mar para potabilizarla estimularía el desarrollo económico”.<sup>100</sup> En este proceso, la seguridad y la experiencia educativa y de investigación que posee la SEMAR puede ser de gran ayuda para llevar a cabo un proyecto de tal magnitud en nuestro país.

“También la seguridad, la prevención, serán vitales: Las prioridades en materia de seguridad nacional se centran, para la Armada de México, en tres temas fundamentales: la vulnerabilidad de la Sonda de Campeche, el tráfico de drogas en alta mar y los embates de huracanes y otros fenómenos meteorológicos. El mando naval sostiene que los analistas y académicos del centro mantienen centrada su atención en estos aspectos de la vida del país a fin de elaborar escenarios, prospectivas, juegos de guerra y situaciones en las que las amenazas podrían volverse reales y afectar a México. Un ataque terrorista a las plataformas de la Sonda de Campeche, el paso de drogas en buques y en lanchas rápidas o el “bombardeo” de narcóticos sobre playas nacionales son desarrollados en dinámicas grupales e individuales por los alumnos militares y civiles para encontrar y proponer modelos aplicables a la realidad. El terrorismo impacta de manera definitiva en nuestros planes de estudio, sobre todo los planes de estudio de más alto nivel de seguridad nacional, donde las perspectivas teóricas nuevas que se tengan sobre terrorismo son retomadas para que el personal naval tenga una visión completa del proceso

---

<sup>100</sup> “Potabilizan agua marina. A pesar de que 75% del planeta está ocupado por agua, la mayor parte de ésta, por ser salada, no es apta para el consumo humano”. *El Universal*, Lunes 27 de febrero de 2006.

que se está dando en materia de nuevas amenazas para la seguridad hemisférica y otros aspectos relevantes".<sup>101</sup>

Esta prevención, sin duda da confianza a los inversionistas, y al público en general para desarrollar sus actividades civiles de manera normal, sin temores ni inseguridades, lo cual en última instancia se refleja en una mayor demanda y producción de bienes y servicios.

Igualmente, nuevos fenómenos sociales requerirán la asistencia de la SEMAR, como es el caso de la migración: "Ante la posibilidad de que el gobierno de Estados Unidos construya un muro que divida la frontera con México, los inmigrantes nacionales y de Centroamérica podrían utilizar el mar como una de las alternativas para internarse de manera ilegal a territorio estadounidense... la necesidad de los inmigrantes podría llevarlos a tomar esta peligrosa decisión, para alcanzar el suelo de Estados Unidos a toda costa, una vez que pudiera ser bloqueado el acceso por tierra, pero aclaró que ante una situación de este tipo, la SEMAR asumirá las acciones correspondientes".<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> "Petróleo y narco, las prioridades de la Armada. Desarrolla estrategias de amenazas a plataformas o envíos del narcotráfico". *El Universal*, Lunes 30 de enero de 2006.

<sup>102</sup> "Alertan de paso de ilegales por mar". *El Universal*, Sábado 07 de enero de 2006.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación nació de la pregunta que se realizó ¿Cuáles son los problemas que, dentro del proceso presupuestario, limitan la calidad de las acciones de la SEMAR?

La respuesta o tesis que a lo largo de este trabajo se ha tratado de construir es que:

Dentro del proceso de planeación y programación presupuestal, se observa una escasez absoluta de recursos para la SEMAR:

En la Administración del Presupuesto, integrada por la Planeación, Programación, Aprobación, Ejercicio y Control Presupuestales, se encuentra parte de la explicación de la escasez de recursos:

- Una brecha presupuestal entre lo requerido y lo ejercido, del orden del 38%, debido a la desvinculación entre planeación general y planeación específica del sector naval.
- La imposición de la entidad globalizadora de la planeación (Hacienda), limita que la programación se realiza desde la base, por los propios funcionarios que enfrentan la problemática de la población, lo cual termina por ser un simple ejercicio incremental.
- En la aprobación del presupuesto (por el Congreso de la Unión), prevalece la idea de que la soberanía de las aguas nacionales es parte de los aparatos represores del Estado.
- Durante el ejercicio del gasto, nos encontramos con retrasos en la ministración de los recursos, así como con trámites y procesos que limitan la capacidad de adquisiciones de la SEMAR para hacer las mejores compras y cumplir a tiempo y calidad con las funciones encomendadas.
- El actual proceso presupuestario basado en el desempeño, permite una mayor flexibilidad y libertad de acción, si bien ya se encuentra establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (vigente a partir del 1º de abril

del 2006), pero a nivel de quienes ejercen el presupuesto, aún es desconocido en sus alcances.

- En el caso del control como toda actividad pública, aún se requieren esfuerzos para mejorar el control del gasto.
- La evaluación no es sometida aún a fuertes indicadores de desempeño, de tal manera que su cumplimiento permita acceder a una mayor cantidad de recursos.

Todas estas son causales de la escasez de recursos para la SEMAR, por consiguiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- La Armada de México, la Marina, no debe seguir considerándose como parte del brazo violento del Estado. Sino como la institución pública encargada de la producción de un bien público puro, que ofrece seguridad para el desenvolvimiento creativo de la sociedad civil.
- La solicitud de recursos debe estar basada en programas y proyectos de inversión, que fundamenten su impacto en el crecimiento económico.
- La producción del bien público soberanía de las aguas nacionales debe aumentar su impacto directo en el aumento del PIB, mediante la expansión de la producción de barcos, y el efecto de transferir tecnologías al sector privado.
- Su papel en la investigación oceanográfica, y en los sistemas para proveer de agua potable y protección del medio ambiente, debe ser sustancial a la producción del bien público seguridad de las aguas nacionales.
- Debe actualizarse y prepararse a todo el personal de la SEMAR relacionado con el presupuesto, para que conozcan las bondades del Presupuesto Orientado a Resultados, el cual, permite dar preeminencia al resultado, más que a los insumos adquiridos.
- La formulación de indicadores de desempeño, deben estar basados en niveles de producción del bien público soberanía

de las aguas nacionales, de cuyo cumplimiento debería depender la solicitud de mayores recursos presupuestarios. Es decir, la solicitud de recursos no debe basarse en diagnósticos catastróficos (como el Narcotráfico ya sea de drogas o personas, auxilio a la población civil en caso de desastres (PDN III), sino en grados de cumplimiento de los indicadores de desempeño. Por ejemplo, si sólo se vigila el 33% de la ruta del narcotráfico, bueno para aumentar al 50% se requieren inversiones, y esto es un buen justificante para aumentar el presupuesto de SEMAR.

En la sociedad civil la Marina representa una institución de respeto y admiración, y esto se ha creado gracias a la lealtad, caballerosidad y eficacia del personal que compone dicha institución.

## **ANEXO ESTADÍSTICO Y GRÁFICO**

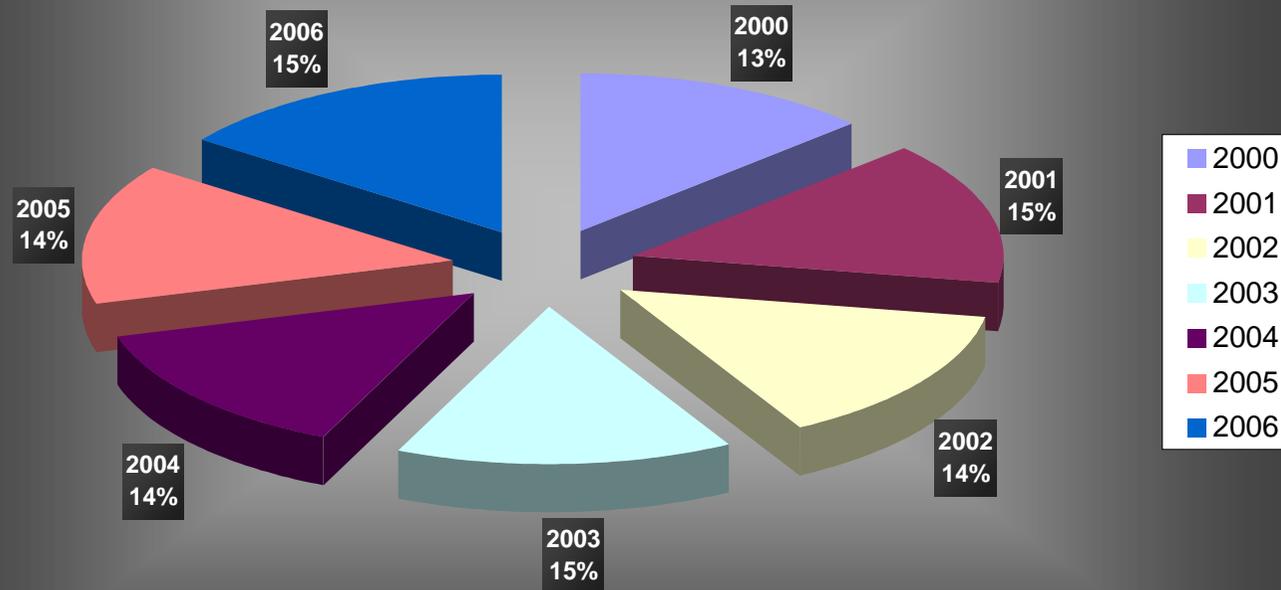
<b>SECRETARIA DE MARINA</b>	
<b>ARMADA DE MEXICO</b>	
<b>PRESUPUESTO 2006</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	7,534,209,388.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,263,661,364.00
SERVICIOS GENERALES	346,831,548.00
OTROS DE CORRIENTE	18,792,500.00
GASTO DE CAPITAL	16,000.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9,163,510,800.00</b>
<b>PRESUPUESTO 2005</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	6,808,712,222.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	986,831,030.00
SERVICIOS GENERALES	63,802,928.00
OTROS DE CORRIENTE	18,037,410.00
GASTO DE CAPITAL	759,038,200.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,636,421,790.00</b>
<b>PRESUPUESTO 2004</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	6,539,274,330.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	967,334,000.00
SERVICIOS GENERALES	265,870,500.00
OTROS DE CORRIENTE	16,792,400.00
GASTO DE CAPITAL	698,938,100.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,488,209,330.00</b>
<b>PRESUPUESTO 2003</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	6,194,793,101.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,358,200,300.00
SERVICIOS GENERALES	596,465,500.00
OTROS DE CORRIENTE	16,792,400.00
GASTO DE CAPITAL	732,920,400.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,899,171,701.00</b>

<b>SECRETARIA DE MARINA</b>	
<b>ARMADA DE MEXICO</b>	
<b>PRESUPUESTO 2002</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	5,877,271,100.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,314,688,169.00
SERVICIOS GENERALES	461,765,331.00
OTROS DE CORRIENTE	15,957,000.00
GASTO DE CAPITAL	848,788,400.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,518,470,000.00</b>
<b>PRESUPUESTO 2001</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	5,463,395,200.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,434,712,200.00
SERVICIOS GENERALES	517,069,100.00
OTROS DE CORRIENTE	14,723,500.00
GASTO DE CAPITAL	1,443,500,000.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8,873,400,000.00</b>
<b>PRESUPUESTO 2000</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>MONTO TOTAL</b>
SERVICIOS PERSONALES	4,764,306,100.00
MATERIALES Y SUMINISTROS	1,177,087,800.00
SERVICIOS GENERALES	415,212,200.00
OTROS DE CORRIENTE	59,100,000.00
GASTO DE CAPITAL	1,543,500,000.00
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7,959,206,100.00</b>

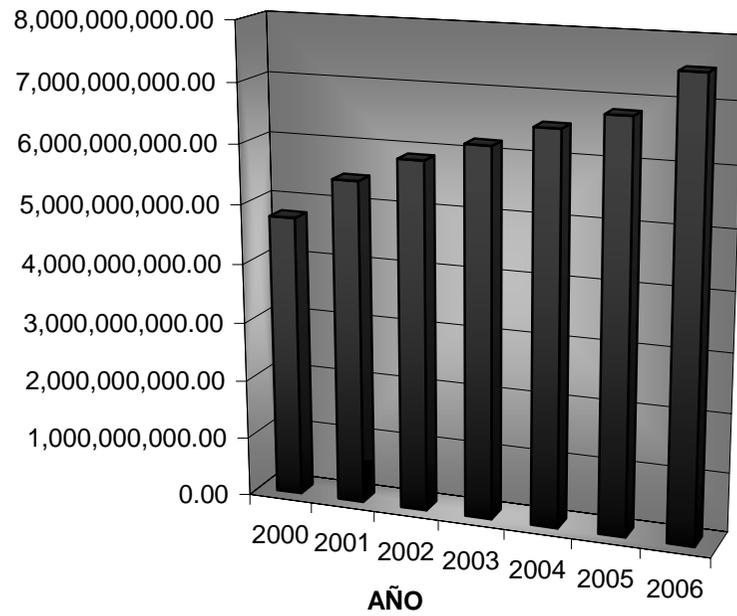
<b>PRESUPUESTO SEMAR 2000 - 2006</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>
2000	7,959,206,100.00
2001	8,873,400,000.00
2002	8,518,470,000.00
2003	8,899,171,701.00
2004	8,488,209,330.00
2005	8,636,421,790.00
2006	9,163,510,800.00
<b>SERVICIOS PERSONALES "CAP. 1000"</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
2000	4,764,306,100.00
2001	5,463,395,200.00
2002	5,877,271,100.00
2003	6,194,793,101.00
2004	6,539,274,330.00
2005	6,808,712,222.00
2006	7,534,209,388.00
<b>MATERIALES Y SUMINISTROS "CAP. 2000"</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
2000	1,177,087,800.00
2001	1,434,712,200.00
2002	1,314,688,169.00
2003	1,358,200,300.00
2004	967,334,000.00
2005	986,831,030.00
2006	1,263,661,364.00
<b>SERVICIOS GENERALES "CAP. 3000"</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
2000	415,212,200.00
2001	517,069,100.00
2002	461,765,331.00
2003	596,465,500.00
2004	265,870,500.00
2005	63,802,928.00
2006	346,831,548.00

<b>PRESUPUESTO SEMAR 2000 - 2006</b>	
<b>DESCRIPCION</b>	<b>TOTAL GENERAL</b>
<b>OTROS DE CORRIENTE "CAP. 7000"</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
2000	59,100,000.00
2001	14,723,500.00
2002	15,957,000.00
2003	16,792,400.00
2004	16,792,400.00
2005	18,037,410.00
2006	18,792,500.00
<b>GASTOS DE CAPITAL "CAP. 5000 Y 6000"</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
2000	1,543,500,000.00
2001	1,443,500,000.00
2002	848,788,400.00
2003	732,920,400.00
2004	698,938,100.00
2005	759,038,200.00
2006	16,000.00

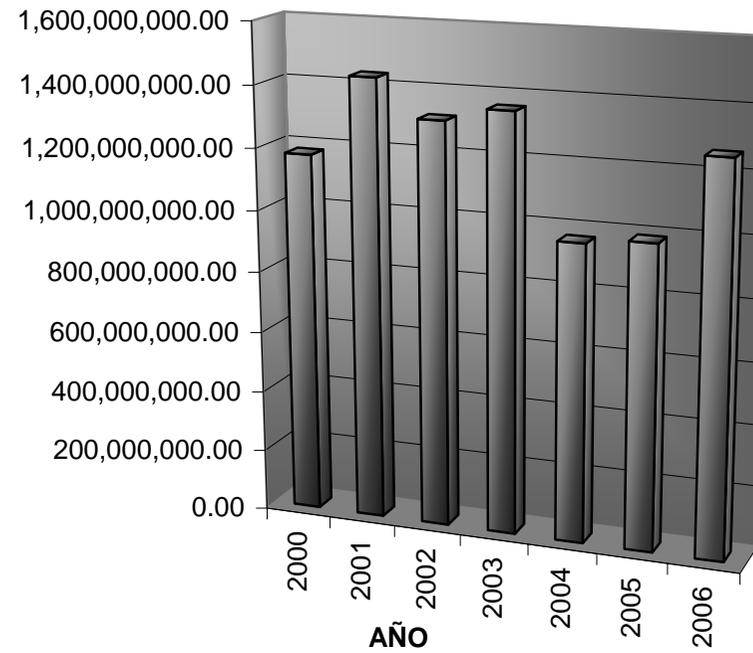
# PRESUPUESTO SEMAR 2000 - 2006



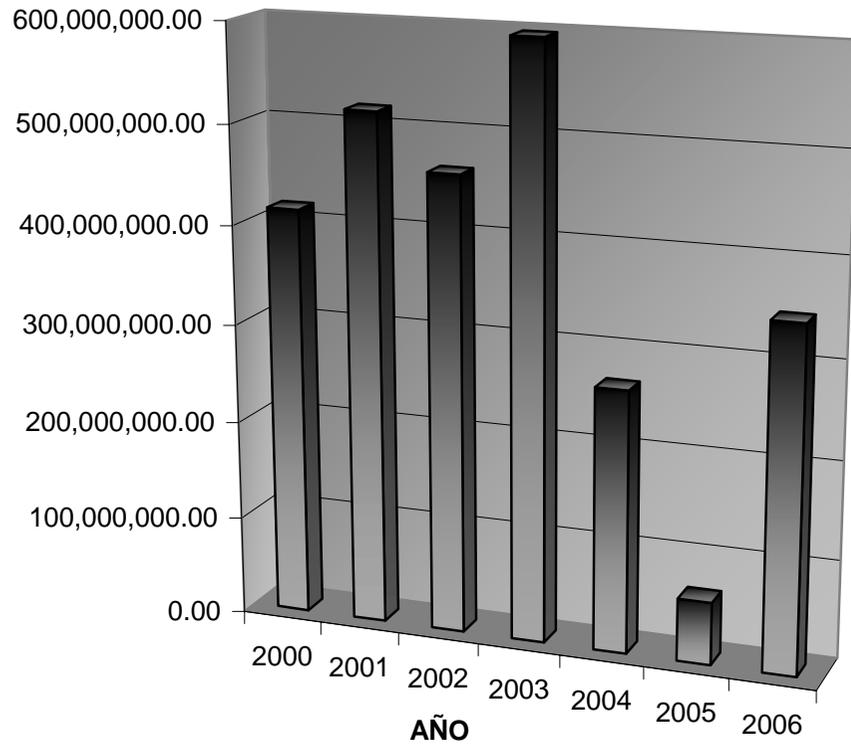
**SERVICIOS PERSONALES "CAP. 1000"**



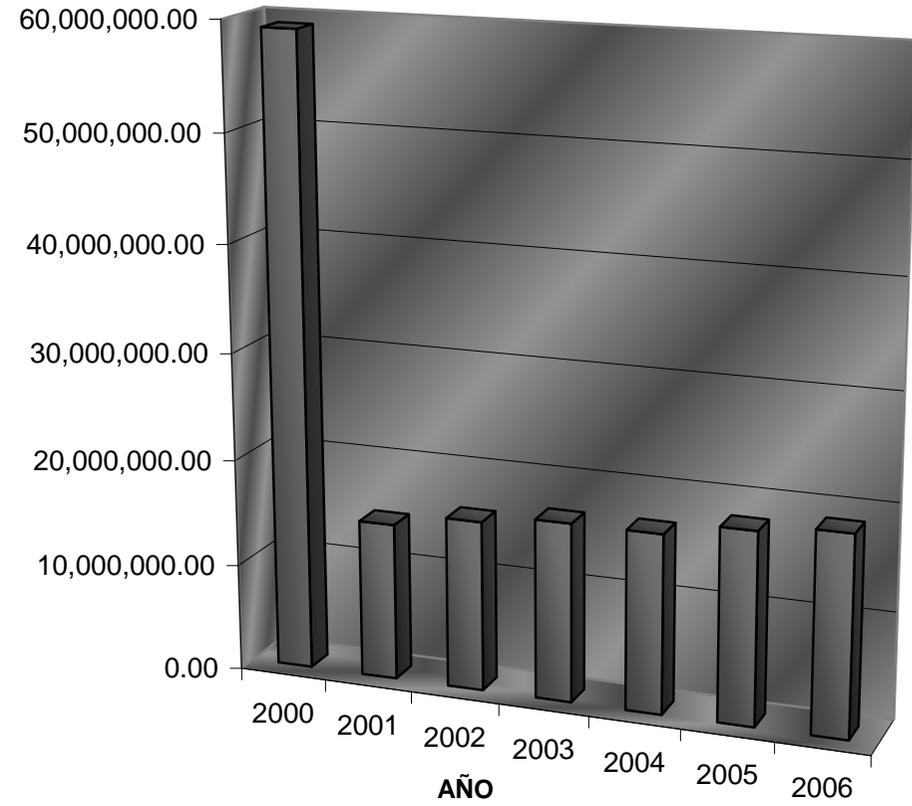
**MATERIALES Y SUMINISTROS "CAP. 2000"**



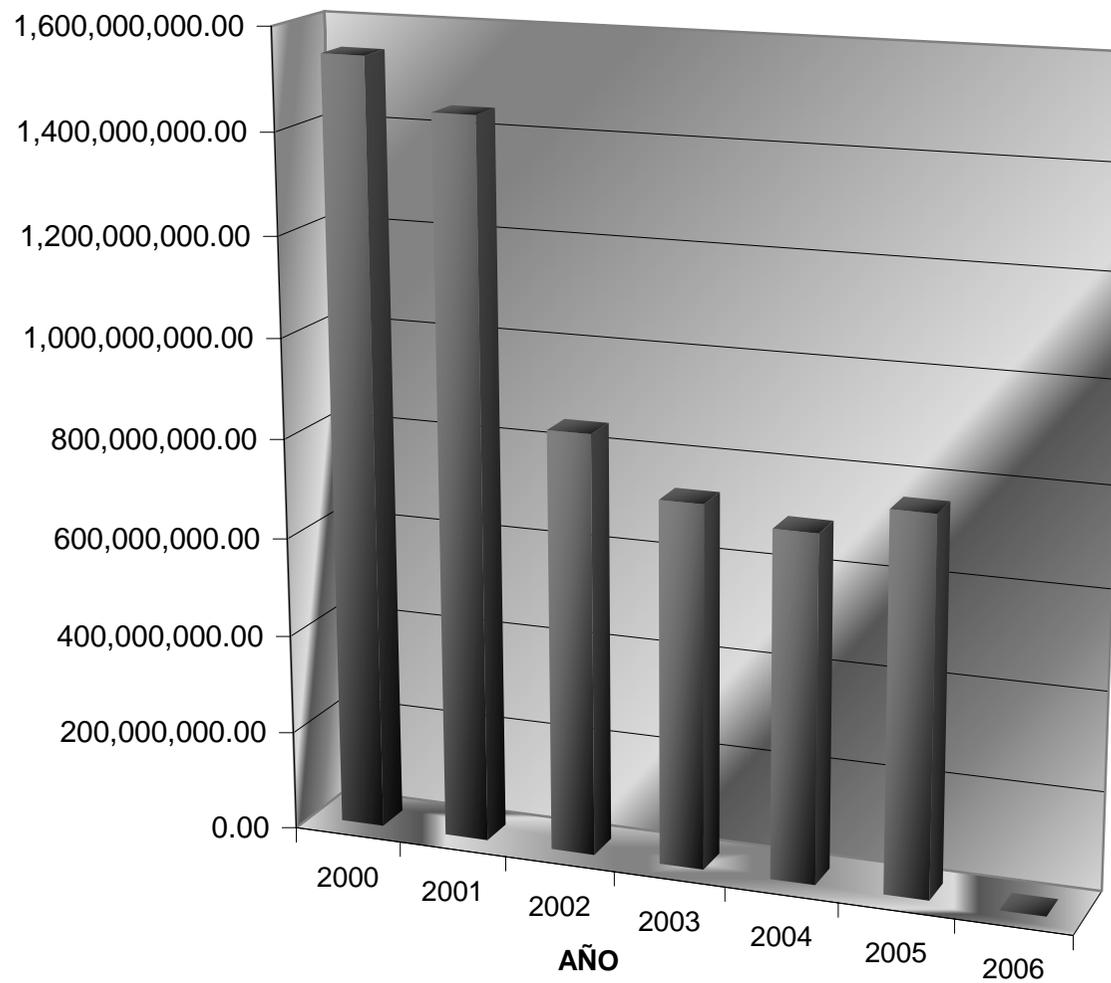
**SERVICIOS GENERALES "CAP. 3000"**



**OTROS DE CORRIENTE "CAP. 7000"**

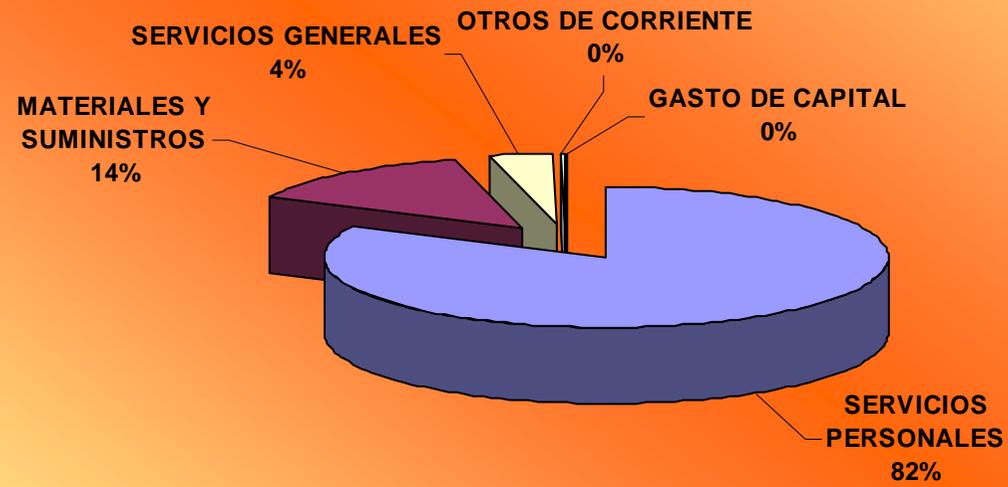


### GASTOS DE CAPITAL "CAP. 5000 Y 6000"

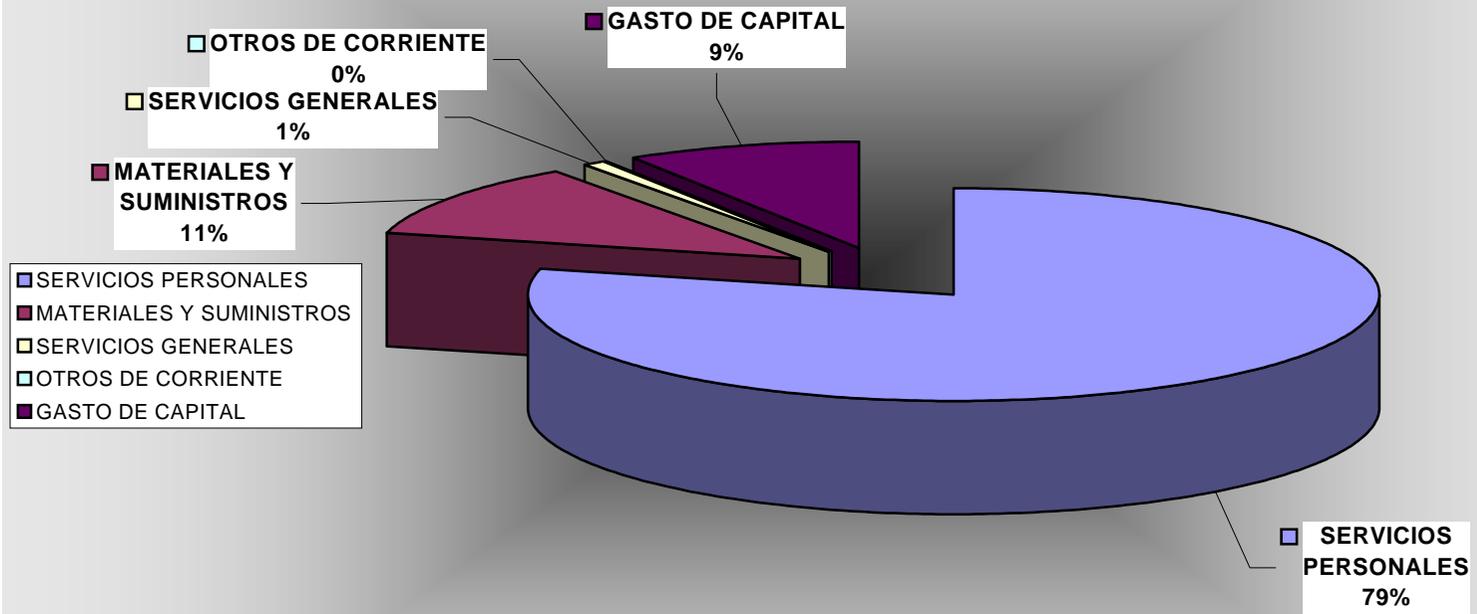


## PRESUPUESTO 2006

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS □ SERVICIOS GENERALES □ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL

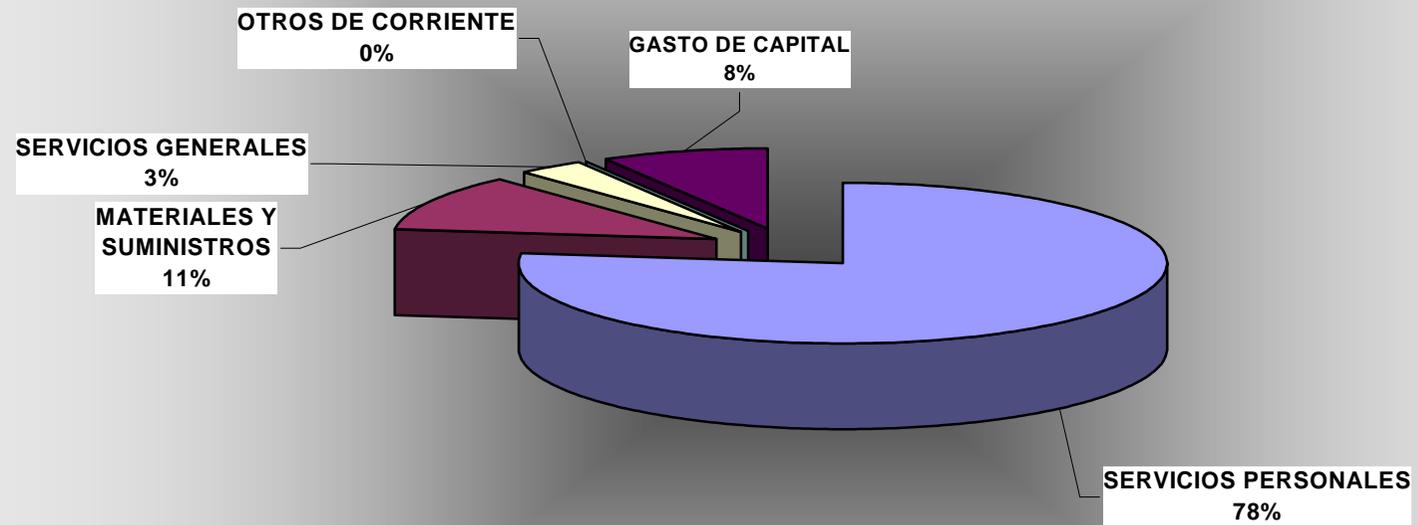


# PRESUPUESTO 2005



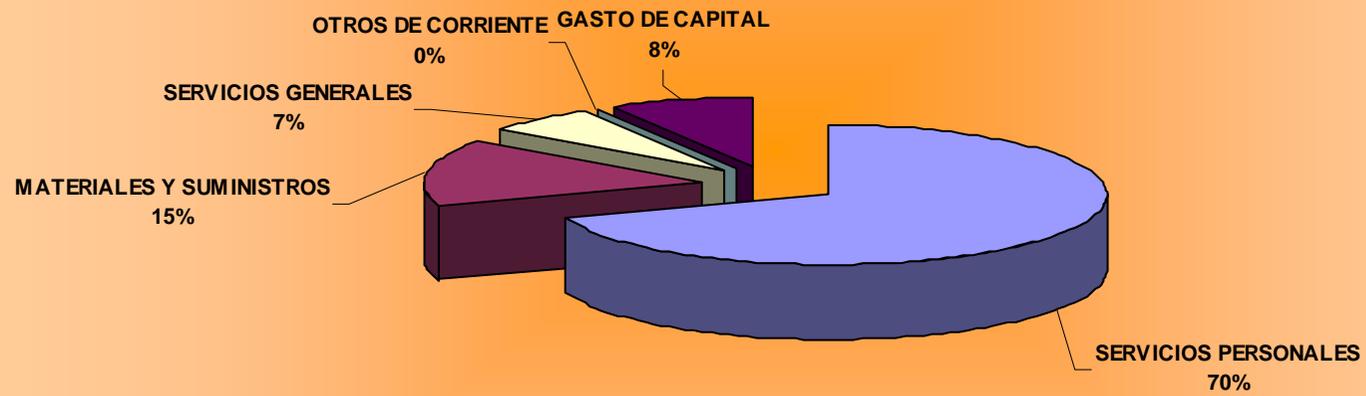
## PRESUPUESTO 2004

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS ■ SERVICIOS GENERALES ■ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL



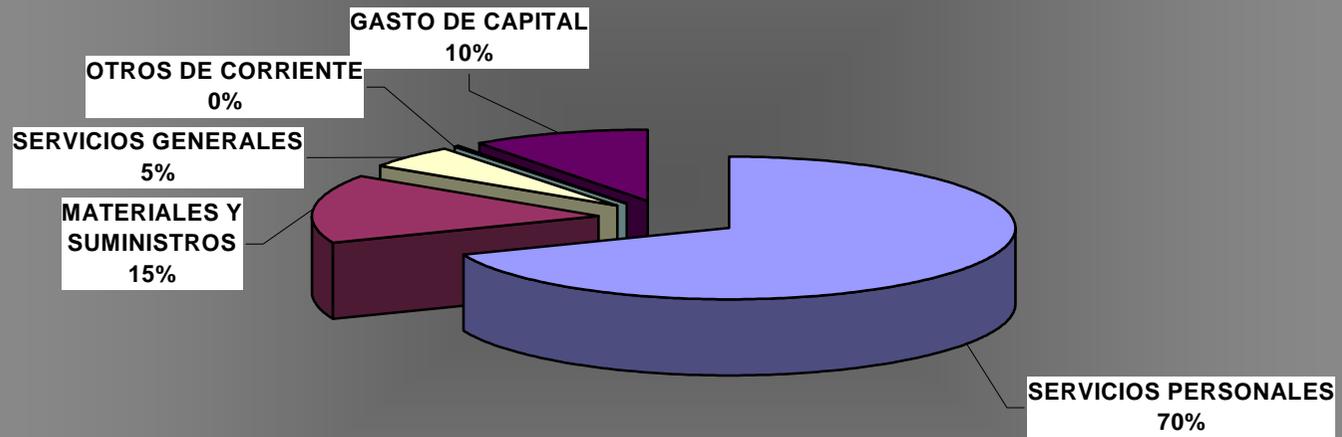
## PRESUPUESTO 2003

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS □ SERVICIOS GENERALES □ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL



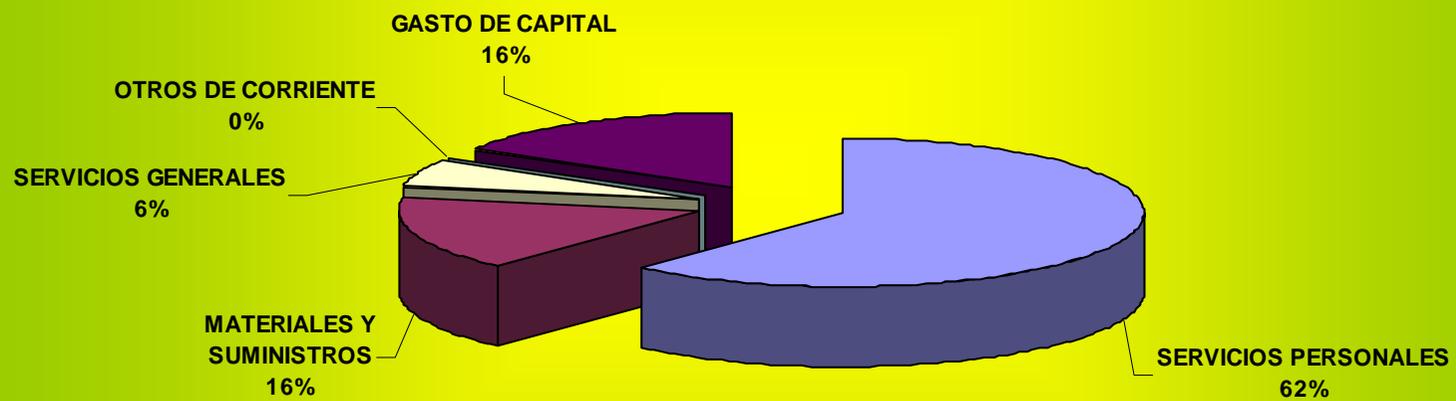
## PRESUPUESTO 2002

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS □ SERVICIOS GENERALES □ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL



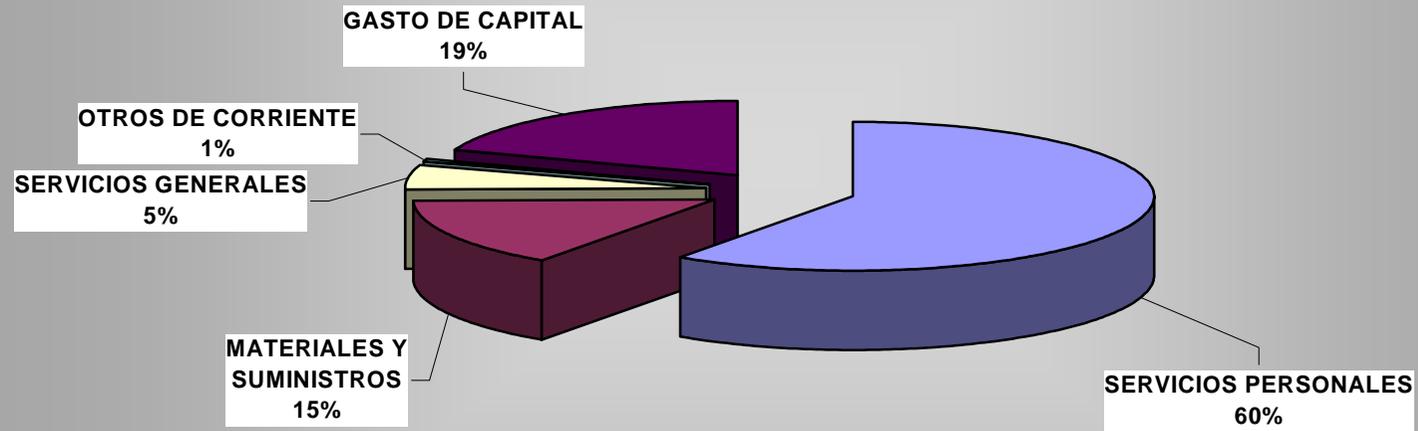
## PRESUPUESTO 2001

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS □ SERVICIOS GENERALES □ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL



## PRESUPUESTO 2000

■ SERVICIOS PERSONALES ■ MATERIALES Y SUMINISTROS □ SERVICIOS GENERALES □ OTROS DE CORRIENTE ■ GASTO DE CAPITAL



## FUENTES DE INFORMACIÓN

ABRASZEWSKI, Andrzej T., Fatih Bouayad-Agha, John D. Fox y Wolfgang Munich. "Presupuestación basada en los resultados: la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas". Ginebra 1999.

ACUERDO por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, Viernes 31 de diciembre del 2004.

Alertan de paso de ilegales por mar. *El Universal*, Sábado 07 de enero de 2006.

ÁLVAREZ García, Santiago. "Hacienda Pública: enfoques y contenidos". [En Línea] Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, DOC. N° 2/04, <http://www.ief.es/>

AMACHER, Ryan C. *Principles of Economics*. Cincinnati, South-Western Publishing Co., 1989, 1988 Chapter 4: The economic role of government in a mixed economy.

ANUIES. Estado, mercado e interés público en educación superior. <<http://www.anui.es/principal/servicios/publicaciones/libros/lib5/41.htm>>

Arellano, David. "Gestión pública en Estados Unidos", en *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, PP. 119-147.

ARGÜELLES, Antonio y José Antonio Gómez. *Hacia la Reingeniería Educativa*. El Caso Conalep. México, Conalep, Noriega Editores, INAP, 1995.pp. 24-27.

Armada cancela proyectos por "incosteables". La falta de presupuesto, uno de los principales problemas, indican. *El Universal*, Miércoles 28 de diciembre de 2005.

"Armada sólo vigila 30% de mares por donde pasa el narco". Usan cárteles equivalente al territorio de 13 estados: informe. *El Universal*, Sábado 01 de abril de 2006.

*Atlas de México*. <http://www.elbalero.gob.mx/explora/html/atlas/marpatri.html>

AUERBACH, A.J., y M. Feldstein. *Handbook of Public Economics*. New York, North-Hollando, 2002.

BARRY, Bozeman, *Public Management: The estate of the Art*, Jossy-Bass, San Francisco, 1993.

BENEGAS Lynch, Alberto. Bienes Públicos, Externalidades y los Free-Riders: El Argumento Reconsiderado. *Laissez-Faire*, No. 9 (Sept 1998): 1-12.

BUCHANAN, J.M. *The Public Finances*. The University of North Caroline Press. Chapel Hill. 1967). Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid. 1973.

BURKHEAD, J. *El Sistema Presupuestario Gubernamental*. México, Editorial Herrero S.A., 1966<sup>2</sup>, 1956<sup>1</sup>.pp. 3-33.

Caen 9% gasto operativo e inversión en la Armada. Pasaron de 2 mil millones de pesos en 2000 a 922 millones en 2005; afectan acciones navales y compra de unidades. *El Universal*, Lunes 03 de abril de 2006.

CALLE SAIZ, R. (1986): "Gasto público y eficiencia: una síntesis de los fallos del Sector Público", *Hacienda Pública Española*, n° 100, págs. 231-255.

CASTILLO, Omar. "Parámetros para medir la eficiencia y la eficacia de los presupuestos públicos. Balance las experiencias de aplicaciones del Presupuesto por Resultados". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, editada por la ASIP (Asociación Internacional de Presupuesto Público), noviembre del 2001 N° 47.

CHÁVEZ Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CHÁVEZ Presa, Jorge A. y Mario Gabriel Budebo. "Logros y retos de las finanzas públicas en México". [En Línea], Comisión Económica para América Latina, Serie. Política Fiscal N° 112. Proyecto CEPAL – Gobierno de Holanda "Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en América Latina y el Caribe" División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, junio de 2000. [Consulta diciembre del 2004].

CONTRERAS, José. "En 2004 el INEA sólo atendió al 3.7% de los 35 millones de mexicanos con rezago educativo". Crónica, febrero del 2006.

CORNES, Richard and Todd Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, second edition, Cambridge University Press, 1996.

"Crece el plantón del PVEM ante la SSA para exigir el reglamento que permita atender gratuitamente a 2 millones de niños menores de cinco años". Periódico *Crónica*, 2004.

"Dejan sin ejercer recursos para reparar la ciclo pista". Reportan que el deterioro hace intransitables varios tramos de la vía Angélica Simón, *El Universal*, Domingo 23 de abril de 2006.

*Diccionario Hacendario Financiero*. Disponible en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

Diputado solicita a la Marina información sobre aviones. *El Universal*, Miércoles 15 de febrero de 2006.

DOWNS, A. (1957): "Una teoría económica de la acción política en una democracia", Antoni Casahuga (ed.): *Democracia y economía política*, Instituto de Estudios Fiscales (MEH), Madrid, 1980, págs. 195-230.

"El Presupuesto por Programas en el Gobierno Federal". Tomado de: [http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03\\_d.html](http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03_d.html)

Estrada, Arturo Hidrovo. "Fallas del Mercado". Tomado de: <http://www.liberalismo.org/articulo/305/12/>

GROVES, Harold M. *Finanzas Públicas*. México, Editorial Trillas, 1982, 1939<sup>1</sup>. Consultar capítulo 21 "Aspectos Generales del Gasto Público".

HAVEMAN, R.H. y J. Margolis (eds.), *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Haywood, Stuart y Jeff Rodrigues, "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 189-207.

ILPES. *Panorama de la Gestión Pública*. Tomado de: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/15209/P15209.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>

JAÉN García, Manuel. La Ley de Wagner: un análisis sintético. Instituto de Investigaciones Fiscales, España, P. T. N° 6/04, Colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, disponible en versión electrónica, en la dirección: <http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

JOSE ANTONIO ALVARADO RAMIREZ. "Reforma al Sistema Presupuestario". Conferencia Magistral III Tomado de <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c3.htm>

KIJZERS, Anke (Holanda). "Parámetros para medir la eficiencia y eficacia de los Presupuestos Públicos. Balance de las experiencias de aplicación del presupuesto por resultados". [En Línea] Ponencia al III Seminario Internacional de Presupuesto Público. 6 y 9 de Agosto de 2001. Asociación Internacional de Presupuesto ASIP. <http://www.asip.org.ar/es/?>> [Consultado octubre del 2002.]

KLIKSBERG, Bernardo, *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

"La Armada recolectó del mar 30 mil toneladas de basura". El Universal, Lunes 27 de febrero de 2006, Nación, página 2.

"La Armada retoma la capacitación de oficiales". *El Universal*, Miércoles 08 de marzo de 2006, Nación, página 2.

"Las Fuerzas Armadas". Editorial de *EL UNIVERSAL*, 11 de febrero de 2006.

LEE, Robert D. *El gobierno y la economía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 31.

LIMÓN Villalaz, Manuel Enrique. "Algunas consideraciones sobre el Significado y los alcances del llamado Presupuesto por Programas". Tesis Lic. En Economía UNAM, 1977.

MARIJUÁN Arcocha, Begoña. "La crisis del presupuesto". [En Línea]. Toledo Abril de 1999 <http://www.sindiclm.es/servicios/VI%20encuentros%20tecnicos/GRUPO4/COMUNICACIONES/MARIJUAN.htm>

"Marina inicia programa de vigilancia por Semana Mayor". *El Universal*, Viernes 07 de abril de 2006.

"Marina salva a 58 de ahogarse durante puente". *El Universal*, Sábado 15 de abril de 2006 Nación, página 13.

"Marinas, qué son y cómo operan". Son el motor para detonar la zona, ya que son construcciones que duplican y hasta triplican el valor de la tierra. *El Universal*, Domingo 12 de marzo de 2006.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. México, Siglo XXI editores, 1986 (1967). Textos del ILPES.p. 72.

MÉXICO. Poder Ejecutivo Federal. *Plan de la SEMAR 2001-2006*. México, mayo de 1983.

MÉXICO. Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, mayo de 1983, p.19

México. Poder Ejecutivo Federal: Proyectos de: DECRETO QUE REFORMA LOS ART.S 74 FRACCIONES III, IV Y VI, 75 Y 126, ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL APARTADO B DEL ART. 72, Y DEROGA LA FRACCIÓN VIII DEL ART. 74 DE LA CONSTITUCIÓN.

Dirigida por el Presidente Fox al Diputado Ricardo Francisco García Cervantes. Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

MÉXICO. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diccionario Hacendario Financiero. Disponible en [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

MINTZBERG, Henry. "Repensando la planeación estratégica parte 1: riesgos y falacias". UAM, Dpto. de Administración. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art14.htm>

"Modernos piratas atacan camaroneros. Con lanchas rápidas y armas de alto poder enfrentan a las autoridades". *El Universal*, Martes 17 de enero de 2006.

MUSGRAVE, R. A. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, edit. Aguilar, 1969.

MUSGRAVE, R.A. y P.B. MUSGRAVE *Hacienda Pública Teórica y Práctica*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.

NISKANEN, William A.: "La teoría económica de la burocracia", en F. CORONA: *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva, Madrid, Cáp. 12.

Oakland, M. "Theory of Public Goods". En Auerbach, Alan and Martin Feldstein (editors), *Handbook of Public Economics*, North-Holland, 1987. Varios volúmenes, este artículo en el Volumen 2 Capítulo 9.

PEACOCK, A.T. (1982): "En torno a la anatomía del fracaso de la acción colectiva", *Hacienda Pública Española*, nº 77, pp. 314-322.

"Petróleo y narco, las prioridades de la Armada. Desarrolla estrategias de amenazas a plataformas o envíos del narcotráfico". *El Universal*, Lunes 30 de enero de 2006.

Popper, Karl R. *Conjeturas y refutaciones*. Barcelona: Paidós, 1994.

"Potabilizan agua marina. A pesar de que 75% del planeta está ocupado por agua, la mayor parte de ésta, por ser salada, no es apta para el consumo humano". *El Universal*, Lunes 27 de febrero de 2006.

"Presidencia se deslinda de compra de naves chatarra. Los aviones irán a mantenimiento, dice la Marina". *El Universal*, Martes 14 de febrero de 2006.

Samuelson, Paul. "The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics* 36", 1954: pp. 387-389.

Schwartz, Pedro. "Bienes y servicios públicos".  
<[http://www.eumed.net/cursecon/textos/Lynch-bienes\\_publicos.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Lynch-bienes_publicos.htm)>

"Semarnat da protección a otras 16 áreas naturales. Son ya 155 zonas de riqueza que representan 9.6% del territorio nacional, señala reporte de la dependencia". *El Universal*, Martes 27 de diciembre de 2005.

Sergio Luis Cano Luebbert. "Un Plan para el Desarrollo". *Actualidad*. México, Comisión Editorial del Valle de México, 1982.pp. 38-42

SHICK, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro? Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, mayo de 2002. Serie Gestión Pública 21 Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política Presupuestal. "Proceso Integral de Programación Y Presupuesto (Pipp). Propuesta para el año 2001".

SWITZER, Louis. "Presupuesto por Programas y presupuesto tradicional". En Presidencia de la República. *Nuevas técnicas presupuestarias*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Seminario Núm. 8, 1981. p. 183.

TIEBOUT C. "A Pure Theory of Public Expenditures", *Journal of Political Economy* 64, 1956: 416-424.

UMANSKY, Isaac. "Nuevas tendencias en gerencia pública y presupuesto". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, julio agosto del 2005 N° 55.

VERNE B., Lewis. "Hacia una teoría de la presupuestación". [En Línea]. Tomado de la Public Administration Review de la American Society for Public Administration. <http://www.inep.org/content/view/3861/100/>

Vildósola, Maximiliano "Notas Sobre el Proceso Presupuestario y la Coordinación de Políticas Públicas". p.p. 19 a 21.

VILLAREAL, René. "La Nueva Economía Institucional y el Estado de Derecho". En: Valadés, Diego y Rodrigo (Coordinadores): *Economía y Constitución*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV. [En línea] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=95>> [Consulta 5 de enero 2005]

WINFREY, John C. *Hacienda Pública. Elecciones colectivas y la Economía Pública*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980. Capítulo V. "Elecciones y presupuestación a niveles federal, estatal y local", pp. 219-267.

WOLF, C.W. (1979): "Una teoría de las fallas fuera del mercado", en R.H. Haveman y J. Margolis (eds.), *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, pag. 19.