



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y EL DESARROLLO  
ECONÓMICO DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A:

*Roberto Daniel Gutiérrez Cruz*



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.

A la memoria de mi Padre;

A mi Madre y Hermanos,  
quienes por sus constantes esfuerzos  
hicieron posible mis estudios profesionales.

A mis Maestros,  
Compañeros y  
Amigos.

Y para todas aquellas personas que directa  
o indirectamente colaboraron a mi formación  
universitaria.

## INDICE

	Págs.
INTRODUCCION.	1
I. ANALISIS GENERAL DE LA ECONOMIA MEXICANA Y LA INCORPORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA.	
a) El Sector Público y el Desarrollo Económico de México a partir del Cardenismo.	4
b) La Transición del Presupuesto Tradicional al Presupuesto por Programa. Principios y Comparación.	15
c) El Presupuesto por Programa y la Reforma Administrativa.	19
II. METODOLOGIA Y TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA.	
a) Conceptos y Categorías Presupuestales Programáticas.	23
b) Fases del Proceso Presupuestal.	27
c) Clasificaciones Presupuestarias y Combinadas.	33
d) Importancia del Sistema de Costos y de Información.	45
III. PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y LA ECONOMIA NACIONAL.	
a) El Proceso Presupuestal Programático, las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico.	50
b) Aspectos Generales del Presupuesto en México.	55
c) El Presupuesto por Programa y la Política Económica Actual. Tendencias.	66
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	75
BIBLIOGRAFIA.	80

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

La inclinación por el tema "El Presupuesto por Programa y el Desarrollo Económico de México" ha sido resultado de la inquietud que he tenido por conocer este instrumento de las finanzas públicas, la política económica y del desarrollo nacional a corto plazo.

Dicha técnica, que permite la asignación de recursos de acuerdo con objetivos y metas por programas, funciones, actividades, etc.; contando para ello con un sistema de evaluación y control, se verá desde un punto de vista crítico al relacionarla con la política de desarrollo económico.

Las hipótesis centrales del tema son las siguientes:

- La aplicación de la técnica del presupuesto por programa en el Sector Público de México, expresada en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, está condicionada por presiones externas del FMI, Banco Mundial, grupos oligopólicos, etc., y por el capital privado nacional que es dependiente y subdesarrollado.
- La estructura del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, siguiendo el patrón de una política económica, ha beneficiado más al sector industrial y a las zonas urbanas que al campo y áreas rurales.
- El financiamiento y asignación de los recursos del presupuesto de la Nación beneficia a ciertos grupos económicos, aumentando con ello la acumulación y concentración del ingreso y ampliándose, aún más, la brecha entre la riqueza de una minoría y la pobreza de la mayor parte de la población.

En el primer capítulo se analizará la política del desarrollo

seguida desde el período cardenista hasta el momento en que con la Reforma Administrativa de 1976 se implanta en el Sector Público Federal la técnica del Presupuesto por Programa.

Hasta antes de la mencionada Reforma se tenía como antecedente la forma presupuestal tradicional, que no relaciona los costos con resultados y no contiene objetivos y metas, ni mucho menos un sistema de evaluación. Posteriormente, ante la creciente complejidad de la actividad económica, surge la necesidad de racionalizar los recursos con lo cual se tuvieron que adecuar los mecanismos administrativos y técnicas que condujeron, entre otras cosas, a la implantación del presupuesto por programa.

En el capítulo II se describirá la metodología teórica del presupuesto por programa, iniciándose con la definición de los conceptos y categorías presupuestales como: función, subfunción, programa, subprograma, proyecto, actividad, tarea y obra.

Posteriormente se verá la etapa o ciclo de un presupuesto: formulación, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y control; y la forma como se llevan a cabo en México.

Se describen los distintos tipos de clasificaciones presupuestales: institucional, económica, funcional, sectorial, por objeto del gasto, por programas, actividades y proyectos. Además se analizan las distintas clasificaciones combinadas.

Por último, dentro de este apartado, se analiza la importancia trascendental que tiene el sistema de costos y de información para la elaboración anual del documento presupuestal.

El capítulo III se desglosará de la siguiente manera: en primer lugar, se hará un planteamiento de la forma como fue evolucionando, desde

1976, la implantación del presupuesto programático en el Sector Público de México.

Además, se analizará el papel del presupuesto en relación a las finanzas públicas (política fiscal, ingresos, gasto público y deuda externa) y su impacto en el desarrollo económico (empleo, consumo, producción, inversión, ingreso, etc.) y a quién beneficia concretamente con su distribución.

Después se examinan aspectos generales del presupuesto programático en México: el aspecto institucional y organizacional, donde se consideran las últimas reestructuraciones que se han dado con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

En el aspecto económico del presupuesto se analizan sus características desde el financiamiento hasta la liberación de recursos, con sus consiguientes efectos socioeconómicos en la distribución y concentración del ingreso.

En el aspecto político se hace un análisis del presupuesto en relación a la forma como nuestro sistema político ha generado un grave centralismo político que ha desvirtuado a la administración pública, afectando también al presupuesto.

Asimismo se estudia la política económica del actual gobierno con relación al diseño y elaboración del documento presupuestal y las posibles tendencias.

El último capítulo tratará de las conclusiones de la investigación y análisis y de las recomendaciones que se sugieren para darle otro sentido a la política económica y, por tanto, al presupuesto del Sector Público de México.

## EL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MEXICO

### I. ANALISIS GENERAL DE LA ECONOMIA MEXICANA Y LA INCORPORACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

#### a) El Sector Público y el Desarrollo Económico de México a partir del Cardenismo.

La intervención del Estado Mexicano se ha ido extendiendo a todos los campos de la actividad económica. Su papel como rector económico es cada vez más importante, principalmente a partir de la crisis mundial del 29 y del período cardenista.

Antes de entrar a analizar el papel que jugó la actividad estatal desde el cardenismo, se hará un breve bosquejo histórico de las bases que imponían esa participación.

El papel económico del Estado se sustentó con la Constitución de 1917, de donde se desprendía que el carácter del sistema económico tenía como objetivo mejorar la producción, crear empleos, y satisfacer las necesidades de las grandes mayorías a través de un nivel mayor de consumo. Esto enmarcaba la responsabilidad del Estado en el desarrollo por medio de objetivos sociales.

Aunque la Constitución sentaba las bases formales y jurídicas de la intervención estatal en la economía, se puede decir que de 1910 a 1925 con la Revolución democrático-burguesa y el regionalismo prevaeciente se impedía la unidad nacional y por tanto la reconstrucción económica.

La fuerza creciente del Estado se mostró en su enfrentamiento y triunfo posterior con la iglesia en la rebelión cristera de 1924. Después, en el gobierno de Elías Calles, se fue formando la integración a nivel nacional a través de la creación de una serie de instituciones manejadas por el Estado: Banco de México (1925) y Banco de Crédito Agrícola en 1926. Sin

embargo, la institución que agrupó las distintas corrientes y que posteriormente integró al país fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual en la actualidad es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es factible considerar que en un principio no fue fácil integrar los distintos sectores regionales, pues en esos tiempos el ejército y la burocracia nacional eran los únicos grupos organizados que se identificaban con un gobierno nacional.

La inestabilidad política emanada de la Revolución y de la lucha por el poder, originó obstáculos a la producción en los primeros años de la década de los 20. Sin embargo la expansión de la demanda por parte de los países desarrollados coadyuvó a la reanudación de la exportación de minerales (plata, plomo, cobre y zinc) que conformaban una gran parte de la producción nacional. Además, hubo otro factor que impulsó el avance industrial: al haber inseguridad en la tierra, se produjo una gran emigración del campo a la ciudad, tanto de capitales como de mano de obra. Esto, como sabemos, ha sido una de las bases para el sostenimiento del capitalismo.

Así pues, a principios de la década de los 20, se produjo un flujo de inversiones hacia el sector manufacturero, lo que en cierta forma descapitalizó al campo.

Ahora bien, para fines de la década de los veinte surge, concretamente en 1929-1933, la crisis económica a nivel mundial de sobreproducción que provocó una reducción de la demanda de los países industrializados, por lo que descienden nuestras exportaciones (principalmente metales) y las importaciones se paralizaron (a falta de divisas para comprar maquinaria y equipo), y con ello, se cambia la estructura productiva al origi-

narse el famoso proceso sustitutivo de importaciones que además fue estimulado por el aumento de precio de las importaciones como efecto de la crisis y de la devaluación del peso que cambió su valor de alrededor de 40 centavos de dólar a cerca de 28.

Los efectos de la crisis mundial creaban cuellos de botella en la producción y demanda. Fue cuando surgió la teoría General del Dinero y la Ocupación de John Keynes, quien abogaba por la intervención del Estado en la economía para impulsar la demanda efectiva. De acuerdo con esta teoría, el Estado debería de usar la política fiscal y monetaria sobre el gasto a fin de asegurar el pleno empleo cuando la inversión y el consumo privado dejen de hacerlo .

Al terminar la crisis del 29 y al surgir un sector capitalista nacional es cuando aparece en la escena el Cardenismo (1934-1940), quien pondría las bases definitivas para el desarrollo del capitalismo mexicano.

Es evidente que la teoría keynesiana influyó en nuestra economía, siendo precisamente en el período cardenista, donde se dan los elementos de participación estatal para apoyar el crecimiento económico: a) la creación de Nafinsa en 1934 para impulsar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas; b) expropiación y nacionalización de las compañías petroleras y parte del sector energético, que hasta la actualidad ha beneficiado al sector privado pues le proporciona bienes y servicios baratos que elevan las ganancias de las empresas; c) la reforma agraria que tuvo un carácter radical dentro de los marcos del sistema, contribuyó con el capitalismo en el campo, pues rompió con la hacienda tradicional y los grandes propietarios abriendo el camino a la producción monopolista y a las relaciones capitalistas de producción en el campo; d) creación de obras de in-

fraestructura para estimular la producción y demanda a través de créditos externos. Este incremento en los gastos públicos no sólo elevó la demanda interna sino que también dió oportunidad a los capitales nacionales para obtener utilidades fáciles y sin riesgo a través de contratos públicos, con lo cual se estimulaba a la inversión del sector privado en otros campos (cemento, hierro y acero); e) reforzamiento del PRI como institución clave que englobaba a los tres sectores de la población más importantes (campesinos, obreros y burocracia) y que permitía su control. Es evidente que el PRI ha sido uno de los pilares del capitalismo, pues ha logrado la estabilidad política y con ello reproduce las condiciones del sistema.

En general, se puede decir que la política económica cardenista y las condiciones externas implementaron un cambio en el modelo de acumulación pues se dió un proceso de sustitución de importaciones en el que se configuraba una estructura productiva subordinada, lo cual originó un cambio en la división de trabajo tanto interna como externa. Lo anterior se basó en gran parte en el crédito externo que financiaba el desarrollo económico. Sin embargo, el patrón de acumulación (proceso sustitutivo de importaciones) que se había seguido desde 1929 y estimulado por Cárdenas directa o indirectamente empezó en los años 50 a perder fuerza, debido a varias razones : los recursos captados del exterior y que financiaban a las importaciones pudieron funcionar hasta entonces sólo cuando se expandían las exportaciones ( agropecuarias y mineras ) y cuando había una relación de intercambio favorable. Esto se fue deteriorando debido a que por tendencia el precio de las importaciones se elevaba más en comparación al de las exportaciones, lo cual significaba que para comprar un volumen de importaciones se necesitaba incrementar aún más las exportaciones.

Si además le agregamos que al terminar la guerra de Corea la relación de intercambio tiende a ser desfavorable por la caída de la demanda externa, tendremos una agudización en el déficit de la balanza de pagos.

La ausencia de una política fiscal progresiva no permitió al Estado obtener recursos suficientes para financiar a la economía nacional, siendo ésta una de las causas por las que se tuvo que endeudar con organismos de crédito y bancos privados extranjeros.

La política económica, posterior al cardenismo, se puede dividir en varias etapas tentativas: a) De 1940 a 1954 en donde el Estado contribuía deliberadamente a favorecer la industrialización y fortalecer a la agricultura comercial a través de una serie de estímulos directos e indirectos a la inversión privada. Esta etapa se caracterizó por una fuerte protección a las industrias locales, por una política fiscal paradisíaca para las empresas, por una contracción del salario real, etc., dando como resultado que el proceso de acumulación de capital se extendiera en forma vertiginosa. Esto creaba a mediano y largo plazo cuellos de botella que hasta la fecha persisten: distorsión en el sector industrial, ya que se producen bienes de consumo duradero para un cierto mercado de demandantes, descuidándose la producción de bienes de consumo básico; mayor concentración de capital y menor distribución del ingreso; baja productividad del sector agropecuario; mayor endeudamiento externo; etc..

b) De 1955 a 1970, que es la etapa denominada del desarrollo estabilizador. En efecto, en 1955, y concretamente después de la devaluación de un año anterior, se ajustan los instrumentos de política económica con el fin de tener más estabilidad interna e incrementar el PIB y tener una paridad fija del peso con respecto al dólar. Este nuevo diseño de estabili

dad con crecimiento tomaría cuerpo a fines de la década de los 50 e influyó directamente en la captación de ahorro y se basaba en financiar el défi cit del sector público por medio del endeudamiento externo y del encaje le gal.

La política económica del desarrollo estabilizador originó una aguda distribución del ingreso, desequilibrio entre los sectores productivos (la agricultura apoyó al sector industrial a través de varias vías: precios baratos en materias primas, mano de obra abundante y barata, trans ferencia de excedentes, etc.).

Asimismo, el sector industrial se benefició directamente al conseguir del Estado subsidios, transferencias, obras de infraestructura, pre cios baratos en bienes y servicios como el petróleo y la energía eléctrica, pro teccionismo excesivo al anular el nivel competitivo con el exterior, es timulándose así la ineficiencia empresarial.

El modelo entraría en crisis a fines de la década de los 60 cuando la tasa de crecimiento del PIB fue decreciendo, la deuda externa aumentaba, la distribución del ingreso era rígida, y el desempleo e inflación se acrecentaban. Esto, aunado a la crisis política, el movimiento estudiantil de 1968, y a la flotación del dólar frente a las divisas fuertes, tra jo como consecuencia un cambio relativo en las directrices de la política económica.

De 1970 a 1976, se da la etapa del desarrollo compartido en la cual tenemos un estancamiento con inflación, enmarcado en dos polos inseparables: por un lado la opulencia y riqueza de las minorías, y, por el otro, la pobreza y desempleo. Este doble matiz, característico de nuestra economía, se trató de atenuar con una serie de objetivos de política económica:

a) elevar el nivel de empleo, b) disminuir en forma gradual los desequilibrios interregionales e intersectoriales, c) reducir el déficit de la balanza de pagos y de la deuda pública, etc..

Para lograr los objetivos anteriores se elevó paradójicamente el gasto público vía crédito externo y se emitió dinero dada la imposibilidad de postergar las demandas sociales. Además, la inversión del sector público sustituyó en cierta medida a la del sector privado.

Así tenemos, que la política económica de Luis Echeverría trató de romper los cuellos de botella que ahogaban a nuestro país, mediante la elevación del gasto público. Sin embargo, hubo factores tanto internos como externos que frenaron la actividad económica: caída de la inversión privada, la creciente inflación interna y externa (importada), la reducción en el ritmo de crecimiento de los países desarrollados, una política fiscal muy tímida, el boicot turístico de los judíos en E.U., etc..

La situación de la balanza de pagos era para 1975 muy desfavorable y la crisis se aceleraba. Esto explotó en 1976 cuando el gobierno devaluó nuestra moneda en casi un 100%, manteniéndose posteriormente flotante respecto al dólar. Así pues, con la devaluación se derrumba el último bastión del desarrollo estabilizador.

Paradójicamente, y como si fuera por arte de magia, se da a conocer en diciembre de 1976 la existencia de enormes reservas petroleras en nuestro territorio. Esto, dadas las características del mercado mundial de los energéticos y el monto de las reservas, vino a modificar a fines de la década pasada las perspectivas del sector externo y, con ello, las de la economía en general.

d) De 1976 a 1982, época en que se ha dado a llamar como Alianza

para la producción.

La devaluación de 1976 trajo como resultado modificaciones de forma en la política económica. En un principio el Fondo Monetario Internacional intervenía y condicionaba a nuestra economía, por espacio de tres años, con una serie de medidas de carácter monetarista a cambio de un préstamo de 900 millones de dólares.

Sin embargo, a fines de 1976 se da a conocer a la luz pública la gran reserva petrolera del país, con lo cual se disminuyen las presiones externas en cuestión de créditos. A partir de entonces se lograron grandes créditos para el financiamiento de la explotación petrolera y expansión de la actividad económica.

Es evidente que las reservas petroleras hicieron a nuestro país un cliente distinguido del crédito externo para sostener la política de desarrollo que se sustentó en el Plan Global de Desarrollo dividido en tres etapas bianuales a partir de 1978: a) de 1978 a 1980 superación de la crisis, b) de 1980 a 1982 consolidación de la economía, y c) de 1982 a 1984 crecimiento acelerado.

Ahora bien, dentro de los lineamientos de la política económica de López Portillo, se realizó un pacto social para superar la crisis económica y que consistió en que las clases trabajadoras moderaban sus peticiones salariales y la iniciativa privada se comprometía a invertir. Sin embargo, el pacto sólo se cumplió por parte de los trabajadores, pues el sector privado, con todo y una serie de estímulos, no respondió al llamado de la "Alianza", lo cual ha dado como resultado una aguda concentración del ingreso.

La política anterior, de crecer para luego repartir, nació muer-

ta, ya que iba contra la esencia misma de la acumulación de capital. Así tenemos que la primera etapa del Plan Global de Desarrollo se cumplió en cuestión de alcanzar tasas de crecimiento; sin embargo, en el aspecto distributivo del ingreso hubo una constante concentración, y ello, ha conducido, en parte, al fracaso en lugar de la consolidación de la economía y crecimiento acelerado en la segunda y tercera etapa del mencionado Plan Global.

Dicha situación se manifiesta en las devaluaciones de febrero y agosto de 1982 cuando apenas transcurrieron seis años de la de 1976, con lo cual las perspectivas de crecimiento se desplomaron.

Las devaluaciones han sido resultado de una serie de factores que deterioran a nuestra economía: el desarrollo desigual y combinado de las economías altamente avanzadas con respecto a nuestro país en lo que se refiere a productividad y competitividad; la inflación interna mayor a la externa y que además importamos; la persistente crisis y especulación agrícola que implica tener la necesidad de importar productos para satisfacer la demanda interna; la caída del precio del petróleo como principal producto de exportación; la especulación bancaria con nuestra moneda y la fuga de capitales; el excesivo gasto público; la deuda externa, no sólo para financiar la actividad económica, sino también para el pago de intereses y amortizaciones, etc..

Varios de los factores mencionados obligaron al Estado, después de aplicar un control de cambios dual y suave, a imponer dos medidas trascendentales: la nacionalización de la banca y el control integral de cambios.

Tales decisiones, que habían sido solicitadas por varias organi-

zaciones políticas y centros educativos (PPS, PSUM, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, etc.) tuvieron su fruto en el sexto y último informe del Presidente José López Portillo, el día 1 de septiembre de 1982.

Tanto la nacionalización de la banca, como el control integral de cambios fueron medidas para detener la fuga de capitales y la gran especulación bancaria que había llevado al país a una total descapitalización: tan sólo en los tres primeros meses de 1982 habían salido 7,000 millones de dólares por concepto de fuga de capitales, turismo, transacciones fronterizas; compra de bienes raíces en los E.U., etc.; todo ello, en detrimento de la reducción de las reservas del Banco de México.

El objetivo de la banca privada era elevar la utilidad. Sus activos muestran la riqueza obtenida a costa de la sociedad. La lista de bancos con grandes activos hasta mediados de 1982 era la siguiente:

#### ACTIVOS DE LOS BANCOS EXPROPIADOS

Banco o grupo bancario	Millones de pesos
Banamex	666.630.9
Bancomer	651.754.5
Serffn	276.482.9
Comermex	229.992.9
Atlántico	69.473.7
BCH	56.291.2
Banpaís	49.900.0
Banca Cremi	43.258.5
Bancreser	40.810.0
Mercantil de México	35.730.0
Confia	32.741.0
Otros	216.156.8
TOTAL	2,369.222.4

Ahora bien, las ganancias bancarias de los principales bancos en los últimos cinco años fueron:

BANCO	1977	1980	1981	1982 (primer semestre)
	Millones	de	Pesos	
Banamex	434	3.012	4.137.3	2.025.2
Bancomer	318.3	3.031.9	4.135.7	2.088.7
Comermer	59.1	539.0	819.8	374.0
Serffin	103.7	850.0	1.556.7	786.1
BCH	68.9	200.0	309.9	136.3
Conffa	-	123.0	149.4	78.9
Cremi	-	79.0	36.7	26.1

( Fuente : Comisión Nacional Bancaria 1982 ).

En total, 54 fueron los bancos expropiados : 29 que operaban como banca múltiple, es decir en las más diversas funciones de institución o grupo, y 25 como bancos especializados, en general de carácter regional y de menor importancia. Se expropiaron los activos, o sea los recursos totales de los bancos, que al 30 de junio de 1982 ascendían a 2 billones 400 mil millones de pesos.

No se afectó a la banca mixta (Somex y Banca Internacional) por que ya estaban en poder del Estado, ni tampoco fue expropiado el Banco Obrero, ni la sucursal del National City Bank.

Es válido decir que, atrás del poder bancario, estaban fuertes grupos industriales de Monterrey, Estado de México, D.F., etc., y que algunos se vieron más afectados que otros, según hay sido su grado de participación e intereses en la actividad bancaria.

Pero la expropiación de los banqueros no es confiscativa. Si bien los priva del control de un gran aparato, se les compensará con miles de millones de pesos, y sobre todo, se les deja las empresas industria-

tes y comerciales, la posibilidad de acumular capital a gran escala y de mantener en la pobreza a la gran mayoría de la población.

Otro hecho importante y que resalta al final del sexenio pasado fue la firma de la Carta de Intención y de un Memorándum Técnico de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en donde éste sometía bajo sus principios a la economía nacional: reducción del gasto público, menor participación del Estado en la economía y dejar todo al libre juego de la demanda y oferta, liberación de precios, control salarial estricto, disminución del déficit del sector público y del volumen de circulante, etc..

Lo anterior, se ajusta a los lineamientos monetaristas postulados por la famosa Escuela de Chicago con Milton Freedman a la cabeza, y con su sucursal del ITAM en México.

Posteriormente, se analizará el impacto que ha tenido dicha Carta de Intención en la política económica del Presidente Miguel de la Madrid.

b) La transición del presupuesto tradicional al presupuesto por programa. Principios y comparación.

En un principio, y concretamente en Francia, se consideraba el término presupuesto como un control de gastos para la realización de las actividades gubernamentales.

Posteriormente, en su forma tradicional, se le consideró como una relación de egresos-ingresos en un determinado período, generalmente un año; y que reflejaba, para fines administrativos y contables, una mecánica en la que los egresos se debían ajustar a los ingresos previsibles, sin que hubiese una vinculación entre las actividades gubernamentales y las necesidades reales de la economía, pues al no tener objetivos y metas

congruentes se nulificaban los elementos de evaluación presupuestaria.

En sentido más amplio, los principios sobre los que se rige el presupuesto tradicional son: a) rigidez ante los hechos económicos a media no y largo plazo o sea que sólo es válido para un período, generalmente un año; b) centrar su interés en lo que se compra para realizar las cosas sin tener objetivos y metas, ni mucho menos un sistema de evaluación de resultados; c) separar los ingresos y egresos para facilitar la contabilidad y auditoría interna; d) tener una formulación de manera rutinaria sin admitir cuestionamientos del gasto; e) los recursos humanos, materiales y financieros son señalados en forma contable, sin partir de objetivos para asignar responsabilidades y evaluar resultados.

Los principios que rigen el presupuesto por programa, relacionados con la política económica, son: a) la programación, que engloba todas las actividades desde la planeación hasta la captación de ingresos, distribución del gasto e impacto en el desarrollo nacional a corto, mediano y largo plazo; b) universalidad, en donde determinada institución o gobierno debe de considerar todas las actividades económico-financieras en forma congruente con los objetivos del plan nacional.

Los principios vinculados con el campo administrativo son: a) Unidad, que implica la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación por una política presupuestaria única y uniforme para evitar la duplicidad de fondos o cuentas especiales; b) especificación, en donde se deben detallar las fuentes de origen de los ingresos y en caso de los egresos conocer las características de los bienes y servicios que se adquirirán, sin caer en el excesivo detalle; c) periodicidad, que se refiere al tiempo en que se fijan las actividades programáticas a fin de adoptar un período pre

supuesta que no sea a tan largo plazo que anule su previsión, ni tan a corto que impida la realización de las acciones; d) acuciosidad, que implica la elaboración del presupuesto en un grado de exactitud, honestidad y sinceridad en los objetivos y metas para cumplir los programas.

Los principios que se relacionan con la presentación y contenido del Presupuesto por Programa son: a) claridad, que es efecto de los principios anteriores y que expresa al presupuesto en forma nítida y precisa, tanto para las actividades que lo analizan, como para la opinión pública; b) exclusividad, que señala al presupuesto en forma programática y financiera, sin tener en cuenta aspectos legales que dividan fondos en actividades al margen de la programación gubernamental; c) integralidad, que es una consecuencia de los principios anteriores y que refleja un instrumento de planeación con una política de gasto público única e integral, que coordine todos los aspectos y elementos de programación; d) publicidad, que se refiere a la difusión general de las acciones presupuestales y programáticas del gobierno.

Todos los principios mencionados del presupuesto por programa están en una u otra forma relacionados entre sí, por lo que sus efectos son simultáneos para lograr la liberación de recursos en cumplimiento de los programas establecidos en el Plan Económico Nacional.

Ahora bien, veamos la comparación del presupuesto tradicional y el presupuesto por programa:

a) El presupuesto tradicional es un instrumento administrativo y contable; en cambio, el presupuesto programático es un conjunto coordinado de programas con sus correspondientes costos de realización, objetivos y metas para efectuarse en un futuro inmediato o sea corto y mediano plazo.

b) El presupuesto tradicional fija su importancia en lo que se compra; en cambio, el presupuesto programático se centra en lo que se realiza, tomando en cuenta el costo de cada programa y proyecto para comparar lo con otras alternativas.

c) El presupuesto tradicional es parcial, pues generalmente considera lo registrado en un año, pero no contiene elementos que puedan vislumbrar una perspectiva de metas de mediano y largo plazo; en cambio, el presupuesto por programa refleja metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo por cada función y programa, con lo cual se permite conocer las tendencias de la economía. Si existen desviaciones en el análisis evaluatorio, se procederá al control sistemático del presupuesto.

d) El presupuesto tradicional al aplicar una mecánica instrumental, aparentemente es un control preciso por parte del sector público, pero, en términos reales de evaluación, no indica el grado de participación en la economía por parte del Estado; el presupuesto programático implica para el Ejecutivo Federal una obligación y compromiso político de conseguir las metas y objetivos vinculados con la política de desarrollo del país y analizadas a través de la evaluación por parte del poder legislativo .

Por último, veamos cómo se implantó la técnica de presupuesto por programa.

La complejidad de la actividad económica y la necesidad de racionalizar y optimizar los recursos condujo a una nueva forma de presupuesto, el de programas y actividades.

La transición del presupuesto tradicional al de programas y actividades se inició en los E.U., como una respuesta a los problemas que implicaban los gastos bélicos, durante la segunda guerra mundial.

La nueva forma de presupuestar se caracterizaba por tener dos formas de clasificación: a) por objeto del gasto y b) por programas y actividades de acuerdo a funciones, programas, proyectos, etc.. Esta técnica, tuvo tanto éxito, que la Comisión Hoover la recomendó a muchas dependencias, de tal forma que con la Ley 863 de agosto de 1956 se introducen cambios en los sistemas de contabilidad de las instituciones gubernamentales de los E.U.

Posteriormente, el presupuesto por programa se fue extendiendo a otros países con gran éxito, como Suecia, Francia, República Árabe Unida, Chile, Brasil, etc.. Su aplicación en México se inició en 1966 en la Universidad Nacional Autónoma de México, y después, se aplicó en 1968 en lo que era antes la Secretaría de Obras Públicas y PEMEX.

Es con la Reforma Administrativa de 1976 como se propone e implanta gradualmente el presupuesto por programa en todo el sector público federal.

c) El Presupuesto por Programa y la Reforma Administrativa de 1976.

La implantación oficial del presupuesto por programa en el sector público se da con la Reforma Administrativa de 1976.

En efecto, se propone su extensión a todos los niveles de la administración pública. "Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programa y la evaluación de resultados".<sup>1</sup> Esto significaba un cambio en la estructura orgánica de la Adminis-

tración Pública, pues el último reajuste, que fue en 1958 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no tenía la misma eficacia para solucionar los problemas crecientes que implicaban la mayor intervención del Estado en la economía, principalmente en el sector paraestatal.

El principal objetivo de la Reforma Administrativa fue adecuar la administración pública con la compleja realidad económica para evitar duplicidades, precisar responsabilidades y reducir estructuras, con el fin de que el Estado institucionalizará la programación de acciones, objetivos y metas. Dentro de esta aseveración, cabe decir que la integración u organización por cabezas de sector de las distintas ramas competentes fue básica y trascendental.

La Reforma Administrativa fue iniciada con cambios en la administración pública centralizada. Comprendió cambios funcionales: la creación de cinco Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos.

El análisis de las funciones y actividades de cada dependencia originó la necesidad de hacer correcciones, y se tomó la decisión de fusionar o transformar literalmente a algunas instituciones.

Estos fueron los grandes cambios con la Reforma Administrativa:

1. Se fusionó la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos para constituir la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

2. Se separó la Secretaría de Industria y Comercio, quedando como la Secretaría de Comercio y se le asignaron funciones que antes competían a la SHyCP (política arancelaria y estímulos fiscales para la exporta

-----  
1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976, pág. 4.

ción) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (promoción del comercio exterior).

3. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que fue resultado de la fusión de las funciones de la Secretaría de Obras Públicas y aquellas que se hallaban dispersas en distintas dependencias, en cuestión de vivienda y urbanismo.

4. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que tomó las funciones de las de Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, vinculadas con el sector industrial, principalmente con los energéticos.

5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que tiene a su cargo todo lo vinculado con las vías y medios de comunicación; se le agregaron funciones relativas a la marina mercante, infraestructura y administración portuaria.

6. Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien se le asignaron funciones que estaban dispersas en distintas Secretarías: planeación e inversiones en la Secretaría de la Presidencia, presupuestación del gasto corriente en la S.H. y C.P., y programación y control de todas las entidades del sector público. Además se le anexó el Sistema Nacional de Estadística, que hasta antes de la Reforma Administrativa pertenecía a la Secretaría de Industria y Comercio.

De tal forma que la Secretaría de Programación y Presupuesto, tendría, desde entonces, el papel de elaborar los planes nacionales y regionales, programar su financiamiento (inversión y gasto corriente), y de evaluar los resultados de cada plan.

7. Creación del Departamento de Pesca, quien retomaba las funciones que eran de la Secretaría de Industria y Comercio, vinculadas con la

política pesquera.

Respecto a las entidades paraestatales, antes se daba por acuerdos directos del Presidente y la Legislación del Congreso, pero principalmente de la decisión de los funcionarios de dichas entidades, con lo cual se dificultaba su coordinación y control; en cambio, con la Reforma Administrativa esas entidades se crearían por acuerdo presidencial y se agruparían en distintas ramas, encabezadas sectorialmente por determinada entidad o dependencia.

Asimismo, se conjugaron Convenios Unicos de Coordinación con los Estados a través de los cuales se trató de descentralizar la realización de programas de inversión del gobierno federal (Normal, PIDER, CUC y Coplamar), derivándose dentro de tales programas, proyectos de inversión con participación privada, pública o mixta.

## II. METODOLOGIA Y TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA

### a) Conceptos y categorías presupuestales programáticas.

#### Conceptos.

Dentro de la técnica presupuestal por programas, hay una serie de conceptos que son básicos, y que por tanto es necesario mencionar.

Los conceptos más importantes, y que de alguna u otra forma están vinculados son: A) planificación, que es un proceso sistemático a través del cual se seleccionan alternativas (financieras, económicas, políticas, sociales, etc.) en forma racional y coordinada con los objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazo, englobadas en el campo nacional, sectorial, regional, etc..

B) Programación, que es la acción de elaborar planes, programas y actividades a corto, mediano y largo plazo, considerando la asignación de acciones que se determinan de acuerdo con objetivos y metas propuestos por un plan con recursos (humanos, financieros, materiales, etc) y limitantes para diseñar a aquéllos. La programación puede ser: 1) Sectorial, en donde se fijan objetivos y metas sectoriales para preveer el comportamiento de cada variable y las posibilidades de desarrollo de cada sector enmarcado en la economía general del país. 2) Programación de recursos humanos, en donde se realiza un balance de los mismos para saber la carencia o disponibilidad de elementos a todo nivel y que son necesarios para la consecución de un plan. 3) Programación real o física, que es la fijación de objetivos combinados con los recursos destinados a la producción de bienes y servicios. 4) Programación financiera, que es la asignación de recursos financieros por cada actividad, considerando los movimientos de capital, recursos, precios, etc., con el fin de lograr metas y objetivos que caracteri-

zan a la política económica.

C) Plan económico, que es un conjunto de decisiones tomadas para la realización de un proyecto que sea de interés para la actividad económica; a su vez, el plan económico se subdivide en plan sectorial, regional, a corto plazo, plan operativo anual, etc..

D) Presupuesto, que es un instrumento implícito de la programación y que asigna los recursos monetarios, financieros, humanos, materiales, etc., para cada programa, considerando sus objetivos y metas a desarrollar en la actividad económica.

Los presupuestos más importantes son: a) El presupuesto económico nacional, que registra los ingresos y egresos de todas las partes integrantes económicas: empresas, familias, gobierno y resto del mundo, logrando coordinar las acciones sobre producción, inversión, gasto, etc., con las decisiones financieras para la liberación de recursos; b) El presupuesto del sector público o de Egresos de la Federación, que indica el grado de acción directa del Estado con base en un plan anual y en el que se detalla la programación con sus correspondientes objetivos y metas nacionales. Sus principales componentes son: la política presupuestaria, presupuesto del gobierno general (federal, estatal, central, municipal y sectorial) y el presupuesto de las empresas paraestatales y organismos descentralizados.

El tipo de presupuestos mencionados se disgrega, a su vez, en una serie de presupuestos monetarios, financieros, recursos humanos, materiales, etc..

Las categorías del presupuesto por programa.

Las categorías programáticas han sido de gran utilidad instrumental desde que se implantó la técnica presupuestal por programa en el sec-

tor público de México. Se definen como aquellos elementos que nos indican en forma desagregada los objetivos y metas planteadas en determinado plan de desarrollo económico. También se les conoce como niveles programáticos.

Enseguida se define a cada categoría y se ilustra con ejemplos su aplicación en nuestro país.

1) Función, que es el conjunto de programas vinculados a la consecución de un objetivo común a nivel institucional para proporcionar un determinado bien o servicio. Por ejemplo, para el sector pesca se tiene la función Fomento y Reglamentación de la Pesca.

2) Subfunción, que es la segunda categoría programática de característica similar a la primera, sólo que con un mayor grado de especificidad, y cuyas finalidades son congruentes, homogéneas y están subordinadas al sentido y objetivo de la función a que pertenecen. De esta manera, cada subfunción debe ubicarse únicamente en una sola función. Sin embargo, aunque dos o más subfunciones tengan la misma denominación, son diferentes por el hecho de pertenecer a distintas funciones; por ejemplo:

FUNCION	CLAVE	SUBFUNCION	DENOMINACION
08			FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LA PESCA
		03	REGLAMENTACION Y CONTROL
10			FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LA INDUSTRIA
		03	REGLAMENTACION Y CONTROL

3) Programa, que es el conjunto de acciones coherentes y coordinadas a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas, previamente determinadas por la función y subfunción. También aquí es factible advertir, que cada programa únicamente puede pertenecer a una sola sub

función y que sus metas son congruentes con la finalidad y el sentido de la misma. Sin embargo, es necesario señalar que aunque dos o más programas lleven el mismo nombre son diferentes y, por tanto, tienen metas distintas por pertenecer a diversas subfunciones; por ejemplo:

CLAVE		DENOMINACION	
FUNCION	SUBFUNCION	PROGRAMA	
08			FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LA PESCA.
	01		ADMINISTRACION
		H1	ADMINISTRACION CENTRAL
11			ENERGETICOS Y EXPLOTACION DE RECURSOS NO RENOVABLES
	01		EXTRACCION Y BENEFICIO DE COMBUSTIBLES MINERALES
		17	ADMINISTRACION CENTRAL

Los programas H1 y 17 son distintos, aún cuando tienen la misma denominación.

4) Subprograma: es la desagregación de un programa destinado a facilitar la ejecución en un cierto campo, para el cual se fijan objetivos y metas específicas. También conviene advertir que cada subprograma únicamente puede localizarse en un solo programa. Por ejemplo tenemos:

CLAVE		DENOMINACION	
FUNCION	SUBFUNCION	PROGRAMA	SUBPROGRAMA
08			FOMENTO Y REGLAMENTACION DE LA PESCA
	01		ADMINISTRACION
		H1	ADMINISTRACION CENTRAL
			01 ADMINISTRACION

5) Proyecto, que es la unidad de inversión que se utiliza en la

planeación de un determinado sistema económico. También se define como una alternativa seleccionada dentro de un grupo de decisiones y, que se inserta dentro de un subprograma y programa de inversión con el objeto de cumplir necesidades, objetivos y metas programadas.

6) Actividad, que es una división más reducida de las acciones que se llevan a cabo para ejecutar las metas de un programa o subprograma, consistiendo en la realización de ciertos proyectos o procesos y que estarán a cargo de una unidad administrativa a nivel intermedio, bajo o como un departamento. Se puede considerar que es la etapa para la consecución de la meta.

7) Tarea: es la desagregación de acciones de una actividad o proceso; es decir, es parte de un proceso para la realización o producción de un bien o servicio.

8) Obra: es el elemento específico o unidad física que forma parte de un proyecto. Por ejemplo una presa para fomentar la producción agrícola.

#### b) Fases del proceso presupuestal

El presupuesto programático se prepara, realiza y controla a través de un proceso denominado ciclo presupuestario que se efectúa en cierto tiempo, caracterizándose por tener las siguientes etapas:

1) Formulación; 2) Discusión y aprobación; 3) Ejecución; 4) Control; 5) Evaluación de los resultados.

Las mencionadas fases se realizan en términos generales en el período de dos y medio años; su ejecución, por lo general, se hace en el año fiscal o civil.

A continuación se consideran las principales fases del ciclo pre

supuestario:

1) Formulación.

La formulación del presupuesto comienza con su programación anual, detallándose cada elemento de la acción gubernamental con objetividad y concreción, partiendo de planes que al tener objetivos y metas a largo plazo se expresen en metas anuales o inmediatas a través de programas y planes operativos anuales.

En México, la formulación se inicia con la fijación de niveles o indicadores económicos que influyen en los planes de desarrollo a mediano y largo plazo, sean globales, sectoriales o regionales.

Dichos niveles de acción o parámetros de intervención estatal en la economía son trascendentales, como por ejemplo: el impacto del consumo, inversión, producción, ingreso, etc., del sector público en la actividad económica nacional.

Es a partir del grado de desarrollo económico y de la política económica como se determina un conjunto de necesidades económicas y sociales que a través de los niveles de acción gubernamental indican la delimitación presupuestal anual por sectores y dependencias.

Al conocerse tanto los parámetros de participación del sector público, como el techo financiero, cada dependencia procederá a la formulación de programas de trabajo y actividades por parte de sus unidades administrativas, quienes, a su vez, tomarán en cuenta los objetivos de largo plazo fijados en un determinado plan de desarrollo.

Dentro de la programación de cada unidad es elemental jerarquizar acciones, calendarizar y decidir los métodos generales para cumplir los objetivos y metas.

Ahora bien, al tenerse ya el documento presupuestal preliminar se procederá a su revisión, procurando que sea claro, contemplando un resumen que facilite su visión para los funcionarios públicos.

La programación a detalle debe ser conocida a fondo por los ejecutores de los planes, ya que a ellos corresponde tomar las acciones de organización y administración que coadyuven a su ejecución.

Después se procederá a hacer la configuración del programa global gubernamental para un año próximo, dividiéndose dicho programa en forma sectorial. La clasificación sectorial de los programas permite programar, coordinar y homogenizar las actividades del sector público a través de determinadas dependencias que fungen como cabezas de sector, quienes limitarán o fijarán el grado de participación de las instituciones que estén en su sector correspondiente, con lo cual se designan responsabilidades, tratando de evitar duplicidad de funciones y por tanto un desperdicio de recursos. Esto último es elemental, ya que el monto de recursos con que cuenta el Estado es y será inferior a las necesidades que habrá que cubrir.

Después de tener integrados los programas y actividades, se procederá a presupuestar, correspondiendo tal tarea al Ejecutivo, quien delega responsabilidad en la Secretaría de Programación y Presupuesto, institución que delinea los procedimientos de programar, presupuestar, evaluar y controlar las acciones del sector público.

La preparación del proyecto de Ley del Presupuesto se caracteriza por ser una corriente de retroalimentación o flujo de información entre las dependencias gubernamentales y el Ejecutivo, implicando para ello, una constante revisión y reajustes en el proceso presupuestal programático.

## 2] Discusión y aprobación.

El presupuesto del sector público, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, concentra los procedimientos técnicos, pero intervienen todas las dependencias, el sector privado y el sector social.

Ahora bien, al tenerse el presupuesto general, se presenta al Ejecutivo, quien hace los respectivos ajustes y se procede a su aprobación por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Uno de los inconvenientes para la discusión y aprobación del presupuesto es que no todos los legisladores conocen la esencia de los programas y de la política económica del Ejecutivo, por lo que en ocasiones desvían los objetivos o tergiversan las actividades programadas.

Una vez discutido, revisado, aprobado y corregido (por lo regular en México nunca lo corrige la Cámara de Diputados) se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como Ley en el Diario Oficial. A partir de entonces se empieza la ejecución del presupuesto.

### 3) Ejecución del presupuesto.

La ejecución presupuestal implica una previsión en el tiempo para captar, movilizar y distribuir recursos financieros reales destinados a concretar las metas y objetivos.

En la captación de recursos, vía fiscal, se deben calendarizar las distintas formas de recaudación de impuestos, tratando de buscar los mecanismos óptimos para modernizar el sistema tributario, y con ello, obtener más recursos para financiar las actividades del sector público.

Uno de los principales problemas en la recaudación fiscal es el desfase existente entre lo que se piensa obtener y lo que se tiene realmente, ya que por lo regular hay morosidad de los contribuyentes, con lo cual se retrasan parcialmente los programas gubernamentales.

Las principales formas de programación de ingresos corrientes están compuestas por los siguientes rubros: a) impuestos directos (impuesto a la renta, a las exportaciones, el patrimonial, etc.); y b) indirectos (impuesto sobre importaciones, consumo, valor agregado, circulación de mercancías y producción industrial).

Como veremos posteriormente, en México la política fiscal tiene como base impositiva a los impuestos indirectos, principalmente al consumo, sin afectar las utilidades y capital, por lo que se considera necesario una reforma fiscal progresiva para que el Estado capte más recursos y contribuya a una mejor distribución del ingreso.

Otra de las fuentes de financiamiento del sector público federal es la de los ingresos no tributarios, como son: alquileres, producto de inversiones fiscales, concesiones, correos y telégrafos, patentes y marcas, servicios eléctricos y gas, agua y alcantarillado, intereses, multas, transferencias y otros.

Asimismo, como opción de financiamiento, el crédito externo se ha aumentado en forma considerable al no cubrirse las necesidades con los ingresos generados por una débil política fiscal. Esto último se analizará más a fondo en el siguiente capítulo.

Ahora bien, para la ejecución del presupuesto se responsabiliza y se deslinda funciones a cada dependencia con el fin de evitar duplicidad en las acciones y obstáculos que afecten a la programación en general.

Sin embargo, en nuestro país hay un grave problema en la ejecución presupuestaria: la liberación de recursos no se hace de acuerdo a lo programado, por lo que se dan desfases en los programas y actividades. Este problema conocido como la manipulación de los recursos o jineteo

del dinero por parte de las unidades ejecutoras es inherente al sistema económico donde priva la corrupción en todos sus niveles.

Además, al aplicar los recursos resulta que el costo de un programa de actividad se eleva, no sólo por el desfase mencionado, sino por el nivel de inflación que se padece en los últimos años.

#### 4) Control Presupuestal

Al ejecutarse las acciones del sector público se debe hacer un control para evitar desviaciones y corregir errores en próximos ejercicios presupuestales.

En nuestro país, tal función estará a cargo de la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; quienes, mediante la supervisión y auditorías en todas las instituciones públicas conocerán la situación financiera y tratarán de controlar o corregir los errores.

#### 5) Evaluación de los Resultados

Para evaluar las actividades gubernamentales se tienen algunos indicadores generales: a) adopción de un sistema de medición del volumen de trabajo para evaluar periódicamente el trabajo realizado en relación al trabajo faltante o sea hacer un calendario de avance físico-financiero; b) identificación de los recursos humanos para hacer las actividades programadas; c) sistematización del trabajo realizado que vincula el volumen del esfuerzo con el tiempo que utiliza el personal para su ejecución; d) establecer un mejor sistema de medición de resultados a través de coeficientes de rendimiento en general y de medidas estándar en particular.

Los coeficientes de rendimiento son indicadores de las relacio-

nes entre los resultados y los medios requeridos. Los estándares son básicos, pues muestran el alcance real de un programa en su parte cuantitativa para cumplir las metas señaladas y obedecer así a objetivos señalados en la programación gubernamental.

Por último, podemos decir que el sistema de evaluación es continuo y permanente en toda la vida del presupuesto; se realiza por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por las unidades de evaluación de cada dependencia. Su análisis se presenta a la Cámara de Diputados en una forma extemporánea, pues, por lo regular, se hace posterior a dos años de su ejecución.

c) Clasificaciones presupuestarias y combinadas .

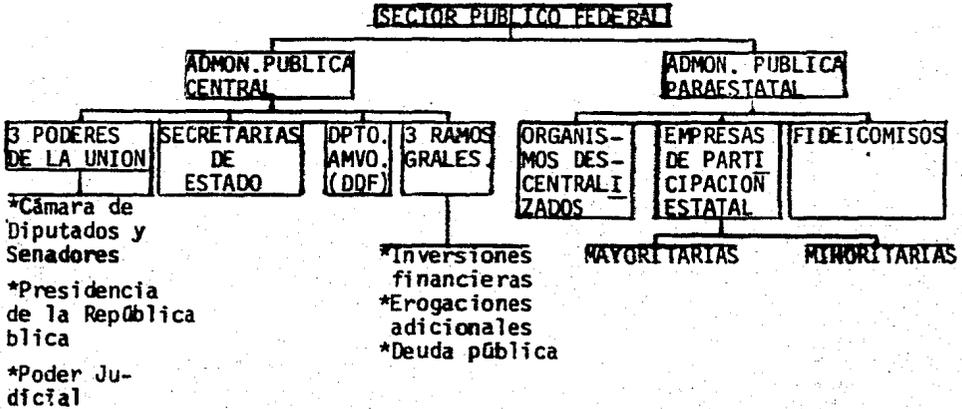
Las clasificaciones presupuestales son básicas para delinear la estructura y composición de una determinada política económica reflejada en planes, programas, actividades, etc., que definen la actividad del sector público en distintas formas de presentación de las relaciones económicas, auspiciadas por este último.

Las clasificaciones nos indican la forma de distribución de los recursos que las dependencias e instituciones proponen para cumplir con sus programas, objetivos y metas, sugiriéndose una estructura de evaluación que permita verificar lo realizado.

Las distintas clasificaciones se relacionan entre sí y aportan información esencial para propósitos diferentes: es decir, cada clasificación no es suficiente por sí sola sino que se complementa con otras.

Antes de proseguir con el sistema de clasificaciones, se describirá la estructura del sector público de México con el objeto de entender las distintas clasificaciones presupuestarias y combinadas.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL



Ahora bien, se definirán las distintas clasificaciones presupues-  
tarias:

1) Clasificación Institucional.

Esta clasificación, denominada también por ramas administrativas, nos indica la distribución de recursos por cada organismo o dependencia del sector público, y que tiene como base los programas, objetivos y metas a realizarse para un determinado período.

La clasificación institucional que se práctica en el sector público federal de México, considerando los últimos cambios en la organización de la Administración Pública (6-XII-82), es la siguiente:

A. Por Organos de Estado.

Legislativo

Presidencia de la República

Judicial

Secretaría de Gobernación

- Secretaría de Relaciones Exteriores
  - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
  - Secretaría de la Defensa Nacional
  - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
  - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
  - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
  - Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
  - Secretaría de Educación Pública
  - Secretaría de Salubridad y Asistencia
  - Secretaría de Marina
  - Secretaría de Trabajo y Previsión Social
  - Secretaría de la Reforma Agraria
  - Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
  - Secretaría de Turismo
  - Secretaría de Pesca
  - Secretaría de Programación y Presupuesto
  - Secretaría de la Contraloría de la Federación.
  - Departamento del Distrito Federal
  - Procuraduría General de la República
  - B. Por provisiones especiales
    - 1. Inversiones
    - 2. Erogaciones adicionales
    - 3. Deuda pública
  - C. Por erogaciones de organismos y empresas estatales.
    - 1. Organismos descentralizados y empresas paraestatales.
- La estructura presupuestal de egresos para el sector gobierno

se subdivide en ramas, que están integradas por los Poderes, Secretarías y Departamentos de Estado; y en capítulos, conceptos y partidas. En cambio, para el subsector organismos descentralizados y empresas paraestatales, los egresos se subdividen en gastos de operación, inversiones, pago de servicios y deuda y amortización de pasivo.

## 2) Clasificación económica

La clasificación económica es la que relaciona los ingresos y egresos manifestados en las transacciones vistos desde su naturaleza económica, con lo cual se puede conocer el impacto que tiene el gasto público en la actividad económica nacional en áreas tan importantes como el consumo, inversión, política monetaria, empleo, producción, distribución del ingreso, etc..

De ahí la importancia de esta clasificación, ya que nos indica el grado de participación del sector público con la economía nacional a través de sus diferentes transacciones.

En el cuadro anexo, se puede observar la aplicación de la clasificación económica en el presupuesto anual de la Federación de 1982.

PROYECTO

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1982

CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES

CONSOLIDADO

(Miles de Millones de Pesos)

EGRESOS

INGRESOS

i. CUENTA CORRIENTE

GASTO DIRECTO DE ADMON Y OPERACION		IMPUESTOS AL INGRESO	437.7
Servicios Personales	589.5	IMPUESTOS QUE AFECTAN AL	
Materiales y Suministros	275.5	INGRESO O AL GASTO	
Servicios Generales	166.9	Sobre la exportación	287.6
Erogaciones Extraordinarias	190.2	Sobre la explotación	
Erogaciones derivadas de ingre		de rec. naturales	43.8 331.4
sos por cuenta de terceros	11.5	IMPUESTOS AL GASTO	
INTERESES, COMISIONES Y GASTOS		A la industria; sobre	
DE LA DEUDA PUBLICA	427.5	producción y comer-	
TRANSFERENCIAS	188.8	cio, tenencia o uso	
SUMAN LOS GASTOS CORRIENTES	1,849.9	de bienes y servicios	
SUPERAVIT EN CUENTA CORRIENTE	283.7	ind.	144.2
		Al valor agregado	211.7
		Sobre la importación	81.9
		Sobre las erogacio-	
		nes por remuner. al	
		trabajo pers.	9.9
		Otros	5.3 453.0
		INGRESOS NO TRIBUTA	
		RIOS	
		Derechos	34.2
		Productos	5.8
		Aprovechamientos	12.5 52.5
		INGRESOS DE ORGAN.	
		DESC. Y EMPRESAS	
		PROPIEDAD DEL GOB.	
		FEDERAL	
		Venta de Bienes y	
		Servicios	670.7
		Cuotas al IMSS	140.0
		Ingresos diversos	47.7
		Ingresos por cuenta	
		de terceros	.5 859.0
	2,133.6	SUMAN LOS INGRESOS	
		CORRIENTES	2,133.5

(CONTINUACION)

## II. CUENTA DE CAPITAL

INVERSION FISICA			INGRESOS DE CAPITAL	1.9
Bienes Muebles e Inmuebles	109.6		INGRESOS DE ORG. DESC.	
Obras Públicas	421.9		Y EMPRESAS PROPIEDAD	
Transferencias	122.5		DEL GOB. FEDERAL	
Erogaciones Extraordinarias	67.1	721.1	Venta de bienes de	
INVERSION FINANCIERA			capital	1.5
Inversiones financieras	6.9		Ingresos derivados	
Erogaciones recuperables	24.9	31.8	de erog. recupera-	
TRASNFERENCIAS		303.3	bles	2.3 3.8
SUMAN LOS GASTOS DE CAPITAL		1,056.2	SUMAN LOS ING. DE	
			CAPITAL	5.7
			DEFICIT EN CUENTA	
			DE CAPITAL	
			SUMA	1,056.2

## RESUMEN

EGRESOS PRESUPUESTALES			INGRESOS PRESUPUESTA	
GASTOS CORRIENTES	1,849.9		LES	2,139.2
GASTOS DE CAPITAL	1,056.2	2,906.1	MAS: COLOCACION DE	
MAS: AMORT. DE LA			EMPRESTITOS	1,181.4
DEUDA		414.5	SUMA	3,320.6
SUMA		3,320.6		

## ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO

FINANCIAMIENTO BRUTO TOTAL		1,181.4
MAS: Presup. a ejercer en 1981 que		
se estima pagar en 1982	120.0	
MENOS: Presup. a ejercer en 1982		
que se estima a pagar en		
1983	140.0	
MENOS: Presup. que se estima no		
se ejercerá	90.0	
Amortización de la deuda	414.5	
FINANCIAMIENTO NETO		656.9

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto (Presupuesto de Egresos de la Federación 1982).

### 3. Clasificación por funciones

La clasificación por funciones agrupa los gastos de transacciones según sean las funciones que se desempeñan en los distintos niveles del gobierno, cuidando de que no haya duplicidad de funciones que redunden en un desperdicio de recursos. Tales funciones se agrupan en distintos grupos, pero que están adaptados para objetivos a corto plazo.

Asimismo, los grupos se subdividen progresivamente en categorías o subgrupos y en subcategorías, con el objeto de hacer más flexible las actividades funcionales del sector público.

En México, y para fines de programación, hasta 1982 había 29 funciones que están conformadas en cuatro grupos:

- GRUPO I : ACTIVIDADES PUBLICAS CENTRALES
  - 01 Administración General
  - 02 Justicia y Seguridad Pública
  - 03 Defensa y Seguridad Nacional
- GRUPO II : ORIENTACION GENERAL DE LA ECONOMIA
  - 04 Planeación Económica y Social
  - 05 Política Tributaria y Financiera
- GRUPO III::: ORIENTACION SECTORIAL DE LA ECONOMIA
  - 06 Fomento y Reglamentación Agropecuaria, Forestal y Agraria
  - 07 Producción Agropecuaria y Forestal
  - 08 Fomento y Reglamentación de la Pesca
  - 09 Explotación y Reproducción Pesquera
  - 10 Fomento y Reglamentación de la Industria
  - 11 Energéticos y Explotación de Recursos no Renovables
  - 12 Producción Manufacturera
  - 13 Fomento y Reglamentación de las Comunicaciones y Transportes.
  - 14 Prestación de los servicios de Transportes y Comunicaciones
  - 15 Fomento y Reglamentación del Comercio

- 16 Regulación del Comercio
- 17 Fomento y Reglamentación del Turismo
- 18 Operación Turística
- 19 Fomento y Regulación de la Ciencia y la Tecnología
- 20 Actividades Científicas y Tecnológicas
- 21 Servicios Financieros, de Seguros y Fianzas
- 22 Promoción del Empleo y Bienestar del Trabajador
- 23 Otros Servicios Prestados por Entidades Paraestatales

GRUPO IV :       SERVICIOS SOCIALES Y URBANOS

- 24 Salud Pública
- 25 Asistencia Social
- 26 Seguridad Social
- 27 Asentamientos Humanos
- 28 Fomento de la Educación
- 29 Difusión Cultural, Recreación y Deporte.

GRUPO V:         GASTO NO ASIGNABLE POR FUNCION

4. Clasificación sectorial

La clasificación sectorial es aquella que disgrega las actividades económicas a través de varios sectores, señalando objetivos concretos que reflejan los lineamientos generales de la política económica del sector público. Esta clasificación es útil para la coordinación de los planes de desarrollo con el presupuesto, lo cual permite un análisis concreto de la magnitud del gasto público en los distintos sectores y que, a su vez, cubren varios programas.

La aplicación de la clasificación sectorial en el presupuesto anual de la Federación se ha ido modificando gradualmente, quedando para 1982 de la siguiente manera:

CLASIFICACION SECTORIAL  
(Miles de Millones de Pesos)

SECTOR	PROYECTO 1982
SECTORES DE ATENCION ESPECIAL	1,335.7
Agropecuario y pesca	303.8
Comunicaciones y transportes	193.8
Comercio	147.9
Bienestar social	606.9
Promoción Regional	83.3
INDUSTRIAL	374.0
Pétroleo	316.4
ADMINISTRACION	98.8
ASENTAMIENTOS HUMANOS	45.3
DEFENSA	47.4
TURISMO	8.3
3 PODERES	6.4
GASTO SECTORIAL	2,232.3
NO SECTORIABLE	22.2
Participaciones y estímulos fiscales	224.0
SERVICIO DE LA DEUDA	722.1
Intereses y Gastos de la deuda	427.6
Amortización	294.5
ADEFAS * ADEUDOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	120.0
TOTAL GASTO PRESUPUESTAL	3,320.6

FUENTE: SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO  
Presupuesto de Egresos de la Federación 1982.

### 5. Clasificación según el objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto es aquella que tiene por finalidad señalar el monto erogado en cada cosa comprada. Constituye la base del presupuesto tradicional, pues ordena cada uno de los conceptos que se van a comprar para cumplir los programas del sector público.

Esta clasificación es útil desde el punto de vista contable, y es una herramienta básica para la presupuestación de los programas de las entidades públicas.

Dicha clasificación se estructuró en México en 1982 de la siguiente manera:

PROYECTO  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1982  
CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO  
( Miles de Millones de Pesos )

DESCRIPCION	EGRESOS	%
I. GASTO CORRIENTE	1,849.9	56
Servicios personales	565.9	17
Materiales y Suministros	275.5	8
Servicios Generales	166.9	5
Transferencias	212.3	7
Erogaciones Extraordinarias	201.7	6
Intereses, Comisiones y Gastos de 3a deuda	427.6	13
II GASTO DE CAPITAL	1,056.2	31
Transferencias	425.7	13
Bienes Muebles e Inmuebles	105.1	3
Obras Públicas	474.1	14
Inversiones Financieras	31.8	1
Erogaciones Extraordinarias	19.5	
III AMORTIZACION	414.5	12
TOTAL	3,320.6	100

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto

## 6. Clasificación por programas, actividades y proyectos

Esta clasificación es la que identifica el conjunto de programas a ejercer y las actividades que deben realizarse para cumplir objetivos y metas, contando con una estructura de costo por cada uno de dichos programas y sus respectivos subprogramas, actividades y proyectos, con lo cual se obtiene una estructura programática integral en el corto y mediano plazo, sirviendo como base para la planeación a largo plazo.

Asimismo, en esta clasificación, se tiene como objetivo relacionar los gastos con los resultados obtenidos, a través de un sistema de evaluación que hará la Secretaría de Programación y Presupuesto para que informe al Ejecutivo y a la Cámara de Diputados.

Dicha clasificación se configura en nuestro país en la programación anual de las actividades del sector público. Por ejemplo, en el Programa de Caminos Rurales se tienen los subprogramas de estudios y proyectos, construcción, conservación, dirección, administración y apoyo.

### Clasificaciones Combinadas

Las clasificaciones anteriores se pueden combinar entre sí, conformando un sistema de matrices que valoricen una política presupuestal con las actividades programadas del sector público.

A continuación se presentan las clasificaciones combinadas, considerándose solamente su descripción o contenido, debido a que los ejemplos anteriores nos sirven para entender a aquellas.

#### 1. Económico-Funcional

En esta clasificación se refleja, por un lado, el volumen de los gastos en bienes y servicios, según sean las funciones, y por otro, la forma de distribución de los gastos.

## 2. Económico-Institucional

En esta clasificación se conoce la estructura del gasto en remuneraciones y en inversión de parte de las instituciones gubernamentales que integran el Sector Público Federal (Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas Paraestatales, Fideicomisos, etc.). Su importancia es básica para definir una política fiscal progresiva y sirve para el estudio de una Reforma Administrativa.

## 3. Funcional-Institucional

La clasificación funcional-institucional es aquella que vincula las funciones del sector público con las instituciones que se encargan de su ejecución.

## 4. Institucional-por objeto del gasto

Su mayor importancia reside en el aspecto administrativo-contable, señalando el presupuesto que cada institución erogará en las cosas que utilizará.

## 5. Por programas y por objeto del gasto

En esta clasificación se reflejan por un lado los programas, subprogramas y actividades que contemplan las dependencias, y por el otro, los recursos asignados por objeto del gasto para su ejecución.

## 6. Sectorial-por programas

En esta clasificación se integran los costos de cada programa dentro de un cierto sector.

## 7. Institucional-por programas

La clasificación institucional-por programas es aquella que liga a las instituciones públicas con sus respectivos programas, con lo cual se conocerán los programas que formula el sector público.

d) Importancia del Sistema de Costos y de Información

d.1) Sistema de costos

El éxito en la implantación del presupuesto por programa radica, en buena medida, en tener un adecuado sistema de costos y de información para alimentar el proceso de las actividades del sector público y a la vez retroalimentarse.

Los sistemas de costos que se pueden aplicar en el sector público son:

a) Sistemas de costos para unidades de programación simples, sin cálculo de costos unitarios. Estas últimas se definen como unidades en las que no es necesario calcular los costos al no haber una medida que los cuantifique.

Por ejemplo, el registro y recepción de documentos en un Departamento o Asesoría Jurídica.

b) Sistema de costos en áreas de programación con cálculo de costos unitarios.

Estas áreas son muy importantes, pues integran la información para fijar costos en términos de producto final o intermedio, sirviendo para indicar la eficiencia con que se estén cumpliendo las metas programadas. Su esencia consiste en que antes de consumir ciertos bienes, producen movimientos en su activo, con lo cual su monto total se altera hasta que los bienes adquiridos se consumen en forma total.

La fijación del costo unitario se conoce del total de costos del período de la producción total.

Ahora bien, los conceptos utilizados en este sistema de costos, son:

1) Gastos efectivos: son aquellos que se imputan inmediatamente después de haber realizado su desembolso.

2) Gastos devengados: son aquellos costos que se necesitan para comprar bienes y servicios, cuyo consumo es total o parcial en uno o varios ejercicios contables.

3) Gastos asignados: son aquellos que influyen en varias áreas o centro de agrupación de costos.

c) Sistema de costos para organismos y empresas que prestan servicios:

Aquí el sistema de costos es de carácter comercial e indicará los gastos de las transacciones efectuadas por el área o departamento de contabilidad.

d) Sistema de costos para empresas productoras de bienes:

Este sistema de costos se caracteriza por estar ligado desde la compra de capital fijo (equipo y maquinaria) y capital variable (mano de obra y materia prima) hasta el proceso de producción para la obtención de un producto final.

Dentro de la estructura del presupuesto por programa se utilizan los costos predeterminados en sus modalidades de costos estimados y de costos estándar.

Los costos predeterminados son aquellos que se fijan antes de hacer un producto. Estos se dividen en: a) costos estimados, que son la base para la predeterminación del costo de producción y que pronostican en base a proyecciones el costo de un bien que se obtendrá; b) costo estándar, que es el costo de las partes que integran el proceso productivo de una empresa; c) costos reales o históricos que registran y agrupan los costos a me

dida que se originan; registrándose a su vez los costos totales cuando ya se hayan efectuado los procesos productivos; d) orden de trabajo, que es un registro en donde se agrupan los recursos materiales, salarios y gastos, tanto directos como indirectos, correspondientes a cada área productiva.

En general, el sistema contable para la estructura programática presupuestal nos debe dar la información contable del sistema tradicional sobre la utilización del presupuesto en los programas que impulse el sector público. Su utilización es de vital importancia, pues proporciona la información a los programadores y a los responsables de cada institución u organismo descentralizado o empresa paraestatal.

Ahora bien, en los sistemas de costos se necesita establecer ciertas unidades de medida para poder cuantificar las acciones del sector público.

Tales conceptos básicos para medir resultados y costos son:

- 1) Necesidad pública: que se define como una acción que beneficia a toda la comunidad y que tiene influencia social.
- 2) Meta: es una expresión cuantitativa a la que se piensa llegar a través de determinadas actividades.
- 3) Objetivo: es una expresión o propósito de carácter cualitativo que se fija desde el momento mismo de la programación.
- 4) Volumen de trabajo o producto intermedio: son las actividades intermedias que se ejecutan para obtener un producto o resultado final.
- 5) Producto o servicio final, que es el resultado de la acción operativa de las distintas entidades públicas.
- 6) Subproducto final: es la segregación de un producto final en

partes compuestas.

7) **Fuerza de trabajo:** es el tiempo social necesario que desempeña el personal para la realización de determinada actividad.

8) **Costo de Operación:** es aquel que incluye el costo de los servicios personales y materiales, excluyendo las transferencias y los gastos de capital.

9) **Costo total:** es todo tipo de gasto que se realizó para la elaboración de un bien o prestación de servicio.

10) **Costo de la actividad:** es el monto de valor acumulado de cada bien y servicio insumidos en cierta actividad.

#### d.2) Sistema de Información

Para el proceso presupuestal programático es necesario contar con un sistema de información ágil y funcional en cada una de las instituciones del sector público. Esto se puede hacer a través de la computación para obtener la información en forma dinámica, que satisfaga ampliamente las necesidades de cada institución y no obstaculice sus funciones. Su buen éxito depende en gran medida del sistema contable, ya que éste representa una acción intermedia para apoyar el procesamiento de datos en computadoras especiales.

El sistema de información es de gran importancia, pues alimenta todo el proceso programático-presupuestal para luego retroalimentarse por éste. Su consolidación implica la utilización de grandes esfuerzos y recursos humanos, materiales, financieros, etc., que necesita varios años para su adopción definitiva.

Un sistema de información requiere, en primer lugar, de la decisión para su implantación, del apoyo de las autoridades de cada institu-

ción, de la especificidad informática de acuerdo con propósitos institucionales; de sistematizar la información con computadoras, sin que esto signifique procesar todo tipo de datos, ya sea por su ineficiencia o por ser incosteable. Además, se debe procesar todo aquello que sea vinculado con los objetivos de cierta política o toma de decisiones a nivel institucional.

Todo sistema de información debe ser dinámico y flexible, o de lo contrario no se adaptará a las condiciones para promover la capacidad de criticar y tomar decisiones; por tanto, debe facilitar la ejecución y evaluación de nuevas acciones o ser capaz de producirlas.

Los niveles que el sistema presupuestal necesita de la información son: agregado, específico y en detalle. El primero fija las políticas y supervisa la ejecución de los programas; el segundo, es útil para programar, vigilar y hacer la evaluación; y por último, el detalle, es necesario para el control, contabilidad y estadística.

Tanto el sistema contable, como el de información son inherentes entre sí y necesarios para todo proceso presupuestal, ya que alimentan con comunicación continua al proceso de programación a corto, mediano y largo plazo. Son la base cuantitativa de la técnica del presupuesto por programa, de ahí que en México se halla integrado en la actual administración un Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a cargo de la dependencia normativa del presupuesto anual de la Federación o sea la Secretaría de Programación y Presupuesto.

### III. PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y LA ECONOMIA NACIONAL

- a) El proceso presupuestal programático, las finanzas públicas y el desarrollo Económico.

La implantación de la técnica del presupuesto por programa se inició en México en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1966, y después en la que fue la Secretaría de Obras Públicas y en la empresa paraestatal PEMEX a fines de la década pasada.

Posteriormente, y ante la necesidad de modificar las estructuras administrativas, de reorientar el gasto público, de distribuir los recursos de acuerdo a planes de desarrollo sectoriales y con prioridades nacionales, y de evitar duplicidades o desperdicio de recursos, se hizo imprescindible la aplicación del presupuesto por programa en todo el sector público, hecho que se dió a través de la Reforma Administrativa, el 27 de diciembre de 1976.

Hasta 1975 el presupuesto era llevado en forma tradicional y respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestales a través de las dependencias encargadas de su ejecución.

La evolución del Estado como rector de la actividad económica exigía en forma gradual nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación, acordes con dicha evolución.

Fue así, como fruto de la experiencia analizada de otros países, y de las dependencias y organismos, que en 1975 se había tomado la decisión de implantar la técnica de presupuesto por programa, buscando dar solución a las necesidades de programación y eficiencia en la aplicación de un gasto público cada vez más creciente y complejo.

Para tal efecto, se elaboró un plan de mediano plazo que contemplaba su aplicación: la primera acción para implantar el proceso presupuestal programático a nivel del sector público consistió en integrar mediante la reforma administrativa a todas aquellas dependencias, organismos, instituciones, empresas paraestatales, fideicomisos, etc., en forma sectorial, o sea, fijar cabezas de sector que tenían a su cargo la coordinación de todas aquellas dependencias que correspondían a determinado sector, con lo cual se asignaban responsabilidades para evitar duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

El siguiente paso fue elaborar un presupuesto denominado de "Orientación Programática", el cual incorporó mediante la integración coherente de las dependencias normativas y controladoras del presupuesto: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y la de la Presidencia de la República, los diferentes elementos inherentes a dicha técnica: función, subfunción, programa, subprograma, proyecto, objetivos, metas, unidades de medida, etc.. Ello originó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaban a la H. Cámara de Diputados y afectó los registros necesarios para el control presupuestal al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional a 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 de revisión y aprobación presupuestaria; diseñar formatos especiales para la presentación del documento presupuestario a la Cámara de Diputados y reestructurar la operación de los documentos de carácter presupuestal, tales como: órdenes de pago, avisos de cargo, registros, etc..

A partir de entonces, la formulación del presupuesto ha sufrido cambios que están vinculados a los lineamientos provenientes de la Reforma Administrativa de 1976. Ello coadyuvó a que las acciones se descentralizaran y desconcentraran a través de la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con las dependencias, gobiernos estatales, empresas paraestatales, organismos descentralizados, etc., con lo cual se agilizaban los trámites y se estructuraba el gasto público.

Es en el seno de la SPP, dependencia creada por iniciativa del Ejecutivo en 1976 como entidad normativa encargada de los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación, donde se iniciaron los trabajos para la formulación presupuestal de todo el sector público.

En primer lugar se diseñó y elaboró un Programa Quinquenal de Acción del Sector Público (PASP) 1978-1982 en estrecho contacto con todas las dependencias para fijar las directrices de formulación del presupuesto. Este programa fue el marco primario general en el que se desarrolló la actividad programática.

Para lo anterior, el proceso fue conducido a través del diseño y operación de un esquema de programación-presupuestación al cual se integraron la SPP y las dependencias integrantes del sector público, formando mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial en grupos y comités de estudio, análisis y operación.

Así tenemos que en la elaboración presupuestal anual se han establecido, diseñado y calendarizado las acciones de todas las entidades públicas. Dentro de la actividad presupuestal, se han aplicado rangos de gasto o cifras límites para cada entidad, lo que ha permitido conocer los techos financieros, y con ello, jerarquizar las actividades de programación

en cada dependencia pública.

Además, cabe mencionar que la SPP ha implantado en forma gradual un sistema de control de metas que permite evaluar los avances y resultados del gasto público, tanto en el aspecto físico como en el financiero.

Es importante señalar que, a través de la orientación sectorial, la SPP integró las acciones programáticas por cabezas de sector, determinándose así a 12 sectores.

La sectorización permitió la distribución de los recursos presupuestales asignados por la SPP, quien es la encargada de recabar los datos y elaborar, con la participación del sector público, privado y social, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República. Tiene además las tareas de formular, programar, ejecutar, controlar y evaluar el gasto del sector público y la elaboración del Presupuesto Anual de la Federación con base en la técnica del presupuesto por programa.

Ahora bien, el Presupuesto Anual de la Federación se interrelaciona íntimamente con las finanzas públicas y por ende con el desarrollo económico, ya que su integración y cuantía dependen de los elementos que están insertos en la actividad financiera pública, como son: los ingresos y gastos corrientes y de capital, el financiamiento interno y externo y la deuda pública nacional tanto interna como externa.

Si analizamos el carácter de la intervención del Estado en la economía nacional, a través del presupuesto anual, nos damos cuenta de que ha sido un instrumento regulador de los niveles de empleo, consumo e inversión y con apoyo al desarrollo económico a través de las actividades en la

industria de transformación, la agricultura, ganadería, minería, electrificación, comercio, etc., y la de desarrollo social por medio de la prestación de servicios de salud, educación y vivienda.

Es claro que en dicho marco, la relevancia e importancia estatal en la economía ha sido determinante, principalmente en lo que se refiere al campo de las finanzas públicas, pues esta disciplina se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios (corrientes y de capital) y de la utilización de estos ingresos por el sector público con sus consiguientes efectos sobre la actividad económica nacional; consecuentemente el estudio del presupuesto como el documento que especifica la estimación de ingresos y egresos públicos para un determinado período, pasó a ocupar un lugar transcendental.

Dentro de la teoría de las finanzas públicas, el presupuesto es definido como un documento que prevé los ingresos y egresos públicos durante un período determinado, que generalmente es de un año, y representa, por tanto, el instrumento práctico para lograr las metas y objetivos económicos; es por ello un documento de gran relevancia política y económica para la Nación.

En ese sentido, el presupuesto responde a las estrategias de política económica y a la correlación de fuerzas económico-sociales; es decir, en el presupuesto concurren muchos mecanismos políticos y económicos que operan a través de la manifestación de la opinión de los diferentes sectores interesados. De ahí la afirmación de que " el presupuesto es el que sirve como instrumento para la manifestación de las decisiones que reflejan los resultados de la lucha política y es el medio a través del cual dichas decisiones políticas son vaciadas en programas espe

eficaces<sup>2</sup>. Esto significa que el Estado fija los lineamientos y estrategias para canalizar los recursos y decidir qué producir, quién pagará por ello y quiénes serán los beneficiados de la acción gubernamental.

En sentido estricto, se puede decir que el presupuesto programático está sometido a las directrices de política económica para conducir a un determinado desarrollo socio-económico, o sea que es un instrumento cuantitativo, económico y político en el que confluyen toda una serie de fuerzas tendientes a participar en su estructura, es decir, el presupuesto a través de la mecánica de las finanzas públicas coadyuva y es una palanca importante para intervenir en los factores productivo-sociales y por tanto en la distribución o concentración del ingreso, ya sea mediante la creación de empleos, estabilidad de las tasas de crecimiento y de los precios, política fiscal, colocación de recursos, producción, consumo, etc.. Donde más se refleja la acción presupuestal es en la manifestación de la política fiscal, pues a través de las entidades gubernamentales y de los organismos y empresas paraestatales se canalizan recursos, previamente absorbidos de los distintos sectores de la economía hacia la inversión y consumo privados con efectos en la distribución del ingreso.

Más adelante se hará una ampliación de esto último, con el objeto de entender más a fondo la problemática del presupuesto.

#### b) Aspectos generales del presupuesto

##### b.1) Aspecto organizacional

La organización del sector público federal en México en cuestión presupuestal, es la siguiente: la dependencia normadora central es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual para realizar sus funcio-

2. Benjamín K. Retchkiman. Introducción al Estudio de la Economía Pública, UNAM, 1978, pág. 224.

nes está estructurada internamente en cinco Subsecretarías: Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; 2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios; 3) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural; 4) Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad; y 5) Subsecretaría de Desarrollo Regional.

A nivel de entidades coordinadoras sectoriales están las Secretarías y el D.D.F., encargadas de la revisión e integración primaria de los anteproyectos presupuestales de las entidades paraestatales bajo su coordinación. Esto es, las Secretarías de Estado actúan como cabezas de sector de sus respectivas actividades, y con ello, se va integrando la actividad presupuestal, para que, a través de la SPP se coordine y se mande a la H. Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual una vez estudiado y aprobado constituirá el presupuesto anual del sector público federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano dependiente de la H. Cámara de Diputados, tiene a su cargo la revisión de los resultados de la gestión financiera y la comprobación durante el transcurso del ejercicio, del respeto a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; lo anterior se realiza a través de la revisión de la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal por medio de la SPP le hace llegar cada año.

Los principales instrumentos y mecanismos en materia de programación y presupuestación son:

a) El conjunto de leyes y normas específicas que forman el marco legal en que se apoya el presupuesto.

b) El programa quinquenal de acción del sector público que pretende vincular los grandes objetivos nacionales con los objetivos, estrategias y metas concretas a nivel de dicho sector.

c) El programa anual de gasto público, que comprende el gasto total a realizar por todas las entidades del sector público incorporadas o no al presupuesto.

d) El Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado con la técnica del presupuesto por programas. Este es el instrumento que permite integrar y mostrar en la forma más detallada posible, los objetivos y metas que se propone realizar el gobierno con sus programas presupuestarios, incluyendo los costos y responsables de dichas acciones.

e) El programa de Inversiones Públicas, es otro instrumento del que se vale el sector público para ordenar en forma integral las inversiones públicas de un período determinado.

f) Programas especiales como: CUC (Convenio Único de Coordinación), que concerta acciones entre la Federación y los Estados. Este programa, creado en 1977, comprende los Programas Estatales de Inversión (PEI), los programas de desarrollo estatal y los programas sectoriales concertados.

g) También está el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y COPLAMAR (Coordinación del Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos marginados), que en el presente sexenio ha desaparecido y distribuido sus funciones en las correspondientes dependencias.

#### b.2) Aspecto económico del presupuesto

El Presupuesto Anual de la Federación se ve afectado por el sistema económico prevaleciente. Esto es, siendo nuestro país de carácter ca-

pitalista dependiente y en donde las relaciones productivas son de monopolio y de dominio de empresas transnacionales, el presupuesto refleja, tanto la correlación de fuerzas económicas, como los lineamientos de política económica que recientemente nos ha impuesto el F.M.I.

La creciente intervención del Estado en la economía, por medio del presupuesto, ha desempeñado un papel estratégico que básicamente ha respondido a un doble propósito: de promoción al desarrollo mediante estímulos y apoyo al sector privado, o sea a la acumulación de capital y de legitimación a través de la institucionalización de las condiciones sociales y de estabilidad, es decir, acciones que apoyen y reproduzcan al primer propósito.

Ahora bien, el financiamiento del presupuesto en México se hace por medio de tres formas: a) por la captación (vía impuestos, venta de bienes y servicios, transferencias, etc.); b) por la emisión de dinero; y c) la deuda pública interna y externa.

Dentro de la estructura de financiamiento del presupuesto, se puede decir que en nuestro país los ingresos por concepto de impuestos son de los más bajos del mundo en relación al Producto Interno Bruto generado o sea que es una carga fiscal exigua e injusta desde el momento en que los impuestos indirectos, como el IVA, han prevalecido sobre el impuesto personal, por lo que aquellos han caído sobre el consumidor, afectando principalmente a las clases de menores recursos; en cambio, el capital se ha visto favorecido por una política fiscal tibia que no ha afectado a los elevados ingresos y utilidades de las empresas privadas y transnacionales, con lo cual, se hace cada vez más aguda la concentración del ingreso y por tanto se abre más la brecha entre el capital y trabajo.

En todo caso, si se elevan los impuestos al capital, éste los traslada vía precios al consumidor, debido a que es fácil de eludir la estructura fiscal al permitir su traslación final.

La forma más importante de financiamiento del presupuesto ha sido a través de la contratación de créditos internos y externos, lo que en un sentido amplio constituye la deuda pública.

La deuda pública externa se ha incrementado en forma escalofriante. Su origen lo tenemos en varias causas: el desequilibrio intersectorial, el déficit comercial, la falta de productividad competente, la fuga de capitales, la remesa de utilidades, la corrupción de funcionarios, etc.. Estos factores se han manifestado en las devaluaciones periódicas del año de 1976 y 1982, provocando una mayor inflación con estancamiento, en donde la clase trabajadora pierde cada vez más su poder adquisitivo, y con ello, se concentra el nivel de ingreso y se incrementa la pobreza.

Desde 1971 la deuda externa total ha registrado fabulosos incrementos, como se observa en el siguiente cuadro:

DEUDA EXTERNA DE MEXICO  
(Millones de dólares)

AÑO	MONTO TOTAL
1971	4 545
1977	22 912
1981	52 961
1982	80 000
1983*	85 000

\* Se considera hasta el primer semestre de 1983

Fuente: Anexo de política económica, V y VI Informe de Gobierno de José López Portillo, Secretaría de la Presidencia.

Así tenemos que de 1971 a mediados de 1983, la deuda externa se ha incrementado en más de 18 veces. Y el costo de su servicio es muy pesado, significando ello, una situación de descapitalización y pérdida de la autonomía nacional al seguirse incrementando, calculándose que para 1983 de cada peso generado se pagarán 36 centavos por servicio de la deuda externa.

Lo anterior ha conducido a un círculo vicioso de endeudamiento: pedir más créditos para activar la economía y pagar el servicio que, a su vez, incrementa su monto, generándose un mayor pago por su servicio.

Ahora bien, el Estado Mexicano ha acudido al endeudamiento externo como solución a sus problemas de ingresos. Pero además, la deuda externa en particular y el presupuesto del sector público en general han beneficiado mucho más al capital, ya que si analizamos su estructura nos damos cuenta de que a los gastos corrientes se les ha procurado mantener al menor nivel posible, sobre todo los que se refieren a pagos a los empleados públicos. Por ejemplo, " Los egresos en servicios personales en los tres sexenios anteriores al de Luis Echeverría, fueron los siguientes: durante la presidencia de Ruiz Cortines el promedio de gastos en mano de obra fue de 28% del presupuesto federal; en la de Adolfo López Mateos subió a 32 % el promedio de los seis años y durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz se erogaron 31% de 1965 a 1970, en el sector trabajo del gobierno de la Federación, y 19.15% con Luis Echeverría Alvarez"<sup>3</sup>.

Es evidente que el grave descenso en la remuneración a los servicios personales que se presenta en el sexenio echeverrista, significó una tendencia general de la economía nacional, cargar sobre las espaldas de

3. Ob. cit., pág. 196.

los trabajadores los efectos de la crisis, devaluación e inflación.

En lo que se refiere a los gastos de inversión, se han incrementado en forma impresionante, siendo tan sólo en el período echeverrista de un aumento de seis veces, y que en la actualidad es enorme debido a la explotación petrolera y otras ramas que subsidian al sector privado (vía precios baratos).

En general se puede decir que el presupuesto en México, desde su financiamiento hasta su distribución, ha contribuido a la acumulación de capital y a la legitimación del sistema con acciones que no afectan a aquél sino que lo apoyan (servicios de salud a la comunidad, obras de infraestructura, seguridad social, educación, vivienda, etc.). Pero, además, su distribución responde a directrices de un fuerte federalismo en el que privan determinados intereses de poder político y económico.

En nuestro país, donde existe una gran desigualdad, se programa no por necesidades reales sino por criterio utilitario, lo que ha generado una gran concentración de capital, principalmente en aquellas entidades de mayor poder económico, como el D.F., Edo. de México y Nuevo León, y que ha originado una gran pobreza en la mayoría de las entidades de la República.

Así tenemos que el presupuesto por programa ha seguido la misma distribución de lo que era la asignación tradicional, es decir, favorece al desarrollo urbano e industrial y va en contra del campo y de las clases sociales más desprotegidas. Esto se puede observar en la distribución sectorial de los recursos desde que se implantó el presupuesto por programa en 1976. (Ver cuadros anexos).

Como se podrá observar, la distribución del gasto público ha seguido favoreciendo al sector industrial quien, desde el proceso sustituti-

**DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PRESUPUESTO ANUAL  
(MILLONES DE PESOS)**

SECTOR	AÑO		AÑO	
	1976	%	1977	%
TOTAL	392,389	100.0	616,324	100.0
Agropecuario	78,482	20.0	103,515	16.8
Industrial	116,575	29.7	205,495	33.3
Desarrollo social	89,977	22.9	134,391	21.8
Transportes y comunicaciones	39,898	10.2	44,807	7.3
Turismo	1,441	0.4	2,249	0.4
Administración	66,016	16.8	125,867	20.4

**DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PRESUPUESTO ANUAL  
(MILLONES DE PESOS)**

SECTOR	AÑO		AÑO	
	1978	%	1979	%
Agropecuario	63,622	10.2	86,905	10.8
Industrial	245,367	38.7	300,112	37.4
Transportes y comunicaciones	52,931	8.3	65,447	8.2
Comercio	39,242	6.2	51,714	6.5
Turismo	2,511	0.4	2,622	0.3
Asentamientos Humanos	5,642	0.9	8,620	1.1
Educación, cult. ciencia y tecn.	76,376	12.0	100,965	12.6
Salud y Seguridad social	92,180	14.5	120,674	15.0
Laboral	1,082	0.2	1,485	0.2
Admón y Defensa CUC (Convenio Unico de Cooperación)	5,149	0.8	63,620	7.9
TOTAL GASTO SECTORIAL	634,613	100.0	802,164	100.0
NO SECTORIAL	277,837		296,325	
Servs. Deuda pública	232,837		242,125	
Particip. Edos. y estímulos fiscales	45,000		59,200	
TOTAL GASTO PRESUPUESTAL	912,450		1,124,269	

**DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PRESUPUESTO ANUAL**  
(MILLONES DE PESOS)

SECTOR	AÑO 1980	%	AÑO 1981*	%	AÑO 1982**	%
Agropecuario	123,900	12.1	220,500	12.5	303,800	13.6
Comunicaciones y transportes	97,100	9.5	143,700	8.1	193,800	8.7
Comercio	62,500	6.2	123,500	7.0	147,900	6.7
Bienestar social	282,500	27.6	444,800	25.6	606,900	27.3
PIDER-CUC-COPLAMAR	21,700	2.2	64,300	3.6	83,000	3.9
Industrial	355,300	34.7	603,500	34.2	690,400	30.2
Administración	40,500	4.1	79,600	4.5	98,800	4.5
Asentamientos Humanos	16,000	1.6	36,400	2.0	45,300	2.0
Defensa	4,200	0.5	34,400	1.9	47,400	2.1
Turismo	4,200	0.5	6,700	.4	8,300	0.5
Poderes	2,400	0.3	4,100	.2	6,400	0.4
TOTAL GASTO SECTORIAL	1'025,000		1'761,500		2'232,300	
NO SECTORIAL	658,400		813,700		1'088,300	
Participaciones y estímulos fiscales	80,000		170,400		224,000	
Servicio de la deuda pública	375,700		549,100		722,100	
Impuestos PEMEX	165,800					
ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores)			84,400		120,000	
Otros no sectoriales	36,900		9,800		22,200	
TOTAL GASTO PRESUPUESTAL	1'683,400		2'575,200		3'20,600	
*Estimado						
**Proyectado						

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

vo de importaciones a partir de 1929, se ha consolidado y crecido a través de una serie de beneficios económicos, como: estímulos fiscales, proteccionismo excesivo, créditos, infraestructura, insumos baratos y un control de los trabajadores por medio de la CTM para servir al capital.

La gran participación del sector industrial, a partir de 1977, se ha debido al gran auge petrolero que fue la base de la política económica del sexenio anterior. Así tenemos que la industria absorbe para los años de 1977-1982 un promedio de 34.7% del total de recursos del gasto público sectorizado.

En contrapartida a la dinámica del sector industrial tenemos al sector agropecuario, quien ha tenido una participación promedio de 13.6 % en el mismo período.

Lo anterior, se ha debido a que la política de desarrollo a partir de la década de los 30 ha favorecido a la industria y a las grandes urbes ; en cambio, ha afectado y desprotegido al campo y zonas rurales.

Otro factor donde se comprueba esa aseveración es que, tanto el sector de desarrollo social ( vivienda, agua, servicios médicos, energía eléctrica) como el de los transportes y comunicaciones están enfocados para beneficio de las ciudades, principalmente en aquellas zonas industriales.

En última instancia el presupuesto por programa, como técnica, responde a determinados lineamientos de política económica y, por tanto, su aplicación es sólo para racionalizar los recursos de acuerdo a objetivos, metas y programas de determinado sistema económico. Dicho de otra forma, "la técnica de presupuesto por programa no modifica necesariamente las líneas de desarrollo del país. Puede en el mejor de los casos, hacer más

vo de importaciones a partir de 1929, se ha consolidado y crecido a través de una serie de beneficios económicos, como: estímulos fiscales, proteccionismo excesivo, créditos, infraestructura, insumos baratos y un control de los trabajadores por medio de la CTM para servir al capital.

La gran participación del sector industrial, a partir de 1977, se ha debido al gran auge petrolero que fue la base de la política económica del sexenio anterior. Así tenemos que la industria absorbe para los años de 1977-1982 un promedio de 34.7% del total de recursos del gasto público sectorizado.

En contrapartida a la dinámica del sector industrial tenemos al sector agropecuario, quien ha tenido una participación promedio de 13.6 % en el mismo periodo.

Lo anterior, se ha debido a que la política de desarrollo a partir de la década de los 30 ha favorecido a la industria y a las grandes urbes ; en cambio, ha afectado y desprotegido al campo y zonas rurales.

Otro factor donde se comprueba esa aseveración es que, tanto el sector de desarrollo social ( vivienda, agua, servicios médicos, energía eléctrica) como el de los transportes y comunicaciones están enfocados para beneficio de las ciudades, principalmente en aquellas zonas industriales.

En última instancia el presupuesto por programa, como técnica, responde a determinados lineamientos de política económica y, por tanto, su aplicación es sólo para racionalizar los recursos de acuerdo a objetivos, metas y programas de determinado sistema económico. Dicho de otra forma, la técnica de presupuesto por programa no modifica necesariamente las líneas de desarrollo del país. Puede en el mejor de los casos, hacer más

transparentes las prioridades políticas de determinado régimen, pero igual serviría para defender y perpetuar el estado actual de cosas que para intentar cambiarlo<sup>4</sup>. Su elaboración cumple formalidades tradicionales en el sentido de que todavía hay desperdicio de recursos, y se le utiliza como medio publicitario y de consumo popular, pues la cantidad que se presupuesta en el proyecto (aprobado por el Congreso) no alcanza a cubrir al de la asignación definitiva, que a su vez presenta discrepancia con el ejercicio real del presupuesto, cuyo monto solo llega a conocerse después de que transcurrieron varios años de que tuvieron efecto dichos gastos.

Tal contradicción se debe, entre otras cosas, a que la ejecución presupuestal se atrasa por la manipulación o jineteo que hacen de los recursos las autoridades y unidades ejecutoras; a la inflación que eleva los costos de obras, provocando con ello, un sobre costo de determinada actividad ya programada; al desfase de la aplicación de recursos respecto a un programa, obra, proyecto o actividad; y a la sobre facturación hecha en los costos de una cierta obra o proyecto, es decir, a la gran corrupción existente en la administración pública ligada a intereses creados.

### b.3) Aspecto político del presupuesto

En la configuración del presupuesto nacional influyen las fuerzas políticas del sistema de gobierno. De tal forma que los objetivos o metas que se fijan y la toma de decisiones para llegar a dichos objetivos dependen del sistema político mexicano, el cual, a su vez, está determinado por el carácter de una economía capitalista dependiente, en donde prevalecen las relaciones de poder monopolístico, tanto nacionales como transnacionales.

4. Armando Labra. Revista Nexos. No. 55, 1982, pág. 15.

En efecto, es en la autorización del presupuesto en donde el conflicto sobre cuáles intereses o preferencias deben prevalecer se muestra en su mayor intensidad, reflejando el presupuesto ya autorizado a los resultados de esa lucha.

"La regla de oro del proceso político presupuestal es que si un plan financiero gubernamental ha sido aprobado una vez, se vuelve precedente definitivo para los sucesivos actos políticos de aceptar otro presupuesto; esto está basado en el hecho de que permite a los grupos organizados y a los legisladores conocer los efectos de lo que propugnaron unos y aceptaron otros, y si no son definitivamente malos dichos resultados se amplía la posibilidad que sea realizado de nuevo"<sup>5</sup>.

Asimismo, es de hacer notar que, es la centralización política (implantada históricamente por razones económico-políticas) la que condiciona la centralización de recursos a través de los impuestos federales, que no dejan una considerable capacidad adicional de tributo, dados los recursos escasos de la población; y a su vez, es la concentración de recursos materiales, técnicos y humanos los que determinan la capacidad administrativa tan dispar en favor de la federación. Esta misma capacidad administrativa refuerza el poder político, y vemos que se toma como índice de poder, que ha de ser preservado por la federación, junto con el de información, recursos, atribuciones, decisión, acción, operación, supervisión y control.

Después de esto, sólo les queda a los Estados ser receptores pasivos de la acción federal.

----- La misma centralización política tiene el apoyo de los más gran-

5. Ob cit. (p. 55), pág. 164.

La misma centralización política tiene el apoyo de los más grandes intereses económicos y sociales que radican en el Distrito Federal, es decir, a la concentración económica de ingreso y producción, corresponde una centralización de poder que se origina en la Ciudad de México.

Por tanto, en materia de decisiones, de recursos económicos, y de capacidad administrativa, el gobierno federal representa un centralismo fuerte frente a débiles entidades federativas, que dependen de su acción paternalista, porque no tienen los elementos para ayudarse a sí mismas. La consecuencia administrativa del sistema político, fue que el desarrollo administrativo se condicionó a los lineamientos del centralismo político.

Dicha centralización ha alimentado a su vez a la concentración de poder económico y financiero; de ahí que, en la actualidad se trate de desviar esa tendencia mediante la descentralización de las actividades públicas.

Ahora bien, la Secretaría de Programación y Presupuesto, como entidad normativa, que distribuye el presupuesto anual, se basa en la política económica sexenal, y esta, a su vez, responde a los intereses creados que presionan con sus grupos de poder político para influir en las decisiones del Estado, y con ello, obtener mayores beneficios de la derrama presupuestal anual.

Si a lo anterior le aunamos la distribución presupuestal, guiada más por criterios de apoyo económico a grupos privados que por las necesidades reales de la población, tendremos que decir que el programar por las cosas mismas, por las necesidades mínimas de bienestar social y no por tasas de crecimiento de la inversión y del producto, como se ha sostenido últimamente, significa en realidad afectar los intereses creados de los gru-

pos dominantes, obligarlos a cumplir el papel que desde hace mucho debieron haber desempeñado en la sociedad y desplazar sin ninguna contemplación a los que no sean capaces de adaptarse a un esquema económico. Y esto, a su vez significa enfrentar riesgos con respecto a la dominación externa de los monopolios y transnacionales, pero que es en sentido estricto, tomar el camino de una real independencia nacional.

Una alternativa para alcanzar lo anterior, y limitar el centralismo presidencial, sería el de la existencia de un Estado democrático, popular y representativo para combatir la ineficiencia y corrupción. Además, implementar medidas como el respeto a la división de Poderes, mayor revitalización al Poder Legislativo y un verdadero nacionalismo revolucionario.

c) El presupuesto por programa y la política económica actual

De entrada, el nuevo gobierno realizó como primera acción un Programa Inmediato de Reordenación Económica con el objeto de combatir la inflación y sostener la base endeble del desarrollo nacional. Dicho Programa consta de 10 puntos: "1) Disminución del crecimiento del gasto público; 2) Protección al empleo; 3) Continuación de las obras en proceso; 4) Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y honestidad en la ejecución del gasto público autorizado; 5) Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo; 6) Aumento de los ingresos públicos; 7) Canalización del crédito a las prioridades nacionales; 8) Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado; 9) Restructuración de la Administración Pública Federal; y 10) Acción estatal en el régimen de economía mixta"<sup>6</sup>.

El Programa de reordenación económica se ha enmarcado dentro de los lineamientos fijados por el imperialismo a través de su brazo financiero, o sea del Fondo Monetario Internacional (FMI), y se ha plasmado en la actual restricción presupuestal que vive el país, hecho que ha deteriorado la situación económica de los sectores más débiles (campesinos, obreros, burócratas, etc.). En efecto, la Carta de Intención suscrita con el FMI en noviembre de 1982, y que tenía como base un Memorándum Técnico de entendimiento, comprometía a nuestro país a seguir los designios de aquél, principalmente en lo que se refiere a la cuestión del petróleo, al adelantar su compra en un valor de 1000 millones de dólares a un precio de 24 dólares por barril.

Al seguirse los planteamientos monetaristas del FMI, como la liberación de precios, control de salarios, saneamiento de las empresas públicas a través del aumento de precios en bienes y servicios, reducción del déficit del sector público, etc., se han originado problemas económicos y sociales que se han manifestado en un mayor desempleo e inflación, pérdida de poder adquisitivo del salario y la ampliación de la brecha entre los que tienen el capital y los desposeídos, quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo.

Otro hecho importante que caracteriza la política económica del presente gobierno, es el retroceso en la nacionalización de la banca y en la derogación del control integral de cambios. Este viraje a la derecha significa un paso hacia atrás al concesionar o devolver un 34% de las acciones bancarias a sus antiguos dueños, quienes hasta antes de septiembre habían saqueado al país en forma escandalosa y despiadada.

Se puede decir que dicho retroceso fue para restaurar la con-

fianza al capital externo y nacional, que en el último informe del gobierno anterior habían perdido.

También cabe destacar que el gobierno actual tiene la lista de sacadólares, pero que no la publica debido a que están incluidos muchos empresarios y funcionarios que pondrían en entredicho al sistema político, al gobierno y al sector privado.

En el aspecto administrativo, y siguiendo el programa de reordenación económica, se han dado iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución de la República, donde se fijan el radio de acción del gobierno y de reestructuración del sector público.

La reorganización del sector público federal es la siguiente: se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; se modificaron los nombres y funciones de otras tres: la Secretaría de Comercio retoma las funciones de Fomento Industrial y se denomina Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la de Patrimonio y Fomento Industrial pasa a ser la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para coordinar esos sectores estratégicos; y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transforma en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para dar la debida atención al medio ambiente en que se desenvuelven las urbes.

Además, otras cinco Secretarías amplían sus funciones (SHyCP, SPP, SCT, SSA y SG.). Y, en lo que respecta a la administración pública paraestatal se establecen lineamientos económicos y administrativos generales bajo la vigilancia, en lo conducente, de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como de los Coordinadores Sectoriales respecti-

vos.

Lo anterior tiene como objetivo asignar la eficiencia y honestidad en el manejo de las entidades; lograr una mayor coherencia operativa evitando la duplicidad de funciones; permitir la más eficiente jerarquización en las decisiones en la ejecución de políticas, en función de los requerimientos y posibilidades del aparato económico; y facilitar la descentralización de la vida nacional.

Sin embargo, dichas medidas no pasarán de ser buenas intenciones si no se modifica el esquema de desarrollo de la política económica y social y si no hay una renovación moral " a fondo ".

También destaca la iniciativa de Ley de Planeación (aprobada el 5 de enero de 1983), que tiene como objetivo establecer un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y que para ello, se han instalado 18 Foros de Consulta Popular. Dichos Foros y coordinadores son: 1) Desarrollo rural integral (SARH), 2) Desarrollo Industrial y de Comercio Exterior (SECOFIN), 3) Sistema Integral de Transporte (SCT), 4) Modernización Comercial y Abasto Popular (SECOFIN), 5) Desarrollo Tecnológico (CONACYT), 6) Productividad y Capacitación (STPS), 7) Desarrollo Urbano (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), 8) Ecología (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), 9) Energéticos (Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), 10) Turismo (SECTUR), 11) Pesca (Secretaría de Pesca), 12) Salud (SSA), 13) Educación, Deporte y Recreación (SEP), 14) Agua (SARH), 15) Justicia (PGR), 16) Empresa Pública (Secretaría de la Contraloría General de la Federación), 17) Reforma Agraria Integral y 18) Ciudad de México (DDF).

Los foros de consulta popular mencionados serán la base, supuestamente, para la integración del inicio de los trabajos del Plan Nacional

de Desarrollo 1983-1988. Empero, será una repetición de acciones de la consulta popular que se llevó a cabo en la campaña presidencial, sin que signifique nada relevante para resolver los graves problemas de fondo, como el desempleo, la inflación y la crisis económica en general.

El Programa Inmediato de Reordenación ha servido como base para definir los Criterios Generales de Política Económica para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 1983.

En cuestión de ingresos, el sector público los piensa incrementar, de 2.6 billones en 1982, a 4.9 billones en 1983 o sea un 86.8% más. El gobierno federal con exclusión del sector paraestatal, aumentará sus ingresos de 1.3 billones en 1982 a 3 billones en 83 o sea un incremento de 86.8%; Pemex de un ingreso de 310,000 millones de pesos en 82 a un billón en 1983, o sea un 239.5% más; el sector paraestatal, en su conjunto incrementará sus ingresos de 1.2 billones a 1.8, o sea un 45.8% más.

Ahora bien, en cuanto a fuentes de origen de ingresos, los impuestos que registrarían los incrementos mayores son el IVA, de 267,000 millones en 1982 a 813,500 en 83 o sea un 325% más; el impuesto sobre la Renta con 36%, y Producción y Servicios con 102.5%.

En términos reales, el ingreso aumentará 13.3%, uno de los más altos registrados en nuestra historia.

Si se analiza la estructura de los contribuyentes y el gran incremento en los impuestos, se podrá observar que son altamente inflacionarios, principalmente el IVA, ya que las nuevas tasas que van desde el 6% al 20% recaen sobre los consumidores, reduciéndose el poder adquisitivo, principalmente de las clases populares y estratos medios, lo cual a mediano plazo provocará un estrangulamiento del mercado al no realizarse o dis-

minuirse la venta de mercancías, lo que, a su vez generará una contracción en la producción y mayor desempleo.

El gobierno quiere gravar a los que más tienen, pero deja de lado la reforma fiscal que afectaría a la riqueza acumulada. Conservadoramente, el 70% de la recaudación fiscal proviene de los impuestos indirectos (al consumo) y el 30% restante de los directos (que no son trasladables o sea los que no van a dar a los precios).

Los impuestos al consumo (producción, valor agregado, comercio la industria) recaen sobre las grandes masas y reducen el mercado interno al disminuir su poder adquisitivo. De esta manera se afecta la producción, principalmente de bienes de consumo popular, ya que las inversiones productivas sólo se hacen cuando hay rentabilidad elevada y segura. Si no ocurre esto, los empresarios especulan con moneda extranjera y adquieren propiedades de bienes raíces.

Como consecuencia de lo anterior, los precios de los productos de consumo popular se van al alza, porque no se producen para un mercado amplio y, que además, varios de ellos los importamos (como el frijol y maíz), teniendo por tanto un gran déficit en su producción.

Respecto al incremento de ingresos por concepto de bienes y servicios que ofrece el sector público (de 2.5 millones en 1982 a 4.8 en 1983) se piensa casi duplicar los ingresos a costa de elevar su precio en una forma que el nuevo gobierno ha llamado realismo económico (política que también apoya el sector privado) de los precios, pero no del poder adquisitivo o salario de las grandes mayorías.

Los ajustes de los precios para tener una economía realista, están dañando a las clases populares, ya que es el sector donde recae la

eliminación de subsidios, pues los empresarios únicamente lo recargan en los precios.

Además, el alza a los bienes y servicios elevará los ingresos de las arcas gubernamentales, pero no será solución para detener la inflación, sino que, al contrario, la elevarán aún más. Todo ello, a costa del sacrificio del pueblo, sin que signifique un deterioro al ingreso de los empresarios y especuladores, pues no hay una reforma fiscal ni alternativa para detener su voracidad por captar la mayor parte del ingreso nacional.

Desde el punto de vista del gasto, el del gobierno federal ascenderá a 2319.9 miles de millones de pesos, con un crecimiento de 43.5%. El de organismos y empresas a 1969.1 miles de millones de pesos con un crecimiento de 29.7%. El servicio de la deuda ascenderá a 2821.9 miles de millones de pesos con un crecimiento de 96.4%, o sea que de cada peso gastado por el sector público, 36 centavos se canalizarán al servicio de la deuda; tan sólo para el pago de intereses, sin amortizaciones al capital, el gobierno gastará un billón y medio de pesos en 1983, cifra muy elevada, que significa descapitalización y austeridad interna al reducir las posibilidades de desarrollo en detrimento de las clases populares.

Los gastos corrientes y de operación se mantendrán en un nivel mínimo por lo que la creación de empleos se puede considerar como una fantasía.

Otra consideración que se debe tomar en cuenta, es que si los ingresos no disminuyen como consecuencia del riesgo de recesión involucrado en el empobrecimiento de los contribuyentes, si se mantiene una severa disciplina presupuestal para evitar desviaciones fatales en un año crítico, si la ineficacia, la ineptitud o la corrupción en la administración pa

raestatal no obliga a nuevos aumentos para evitar incrementos en el déficit presupuestal, si se logra mantener un razonable equilibrio en la paridad que frene nuevas y bruscas devaluaciones, si se reconstruye un clima de confianza que estimule la inversión, en fin, si los supuestos del gobierno se realizan, se esperan niveles inflacionarios para 1983 de un 60%. La menor desviación en esos supuestos presionará sobre el déficit, la inflación, la paridad y el crecimiento. En fin, que del gobierno se espera para 1983 eficacia, disciplina, austeridad y no corrupción administrativa, elementos que hasta ahora son desconocidos por todos los gobiernos anteriores.

Por lo pronto, hay un factor que ha modificado la previsión de ingresos: la actual guerra internacional por los precios del petróleo, donde están involucrados tanto los países que integran la OPEP, como los que están excluidos de dicha organización. Esta guerra, provocada por los Estados Unidos y secundada por los Países de Occidente y Japón, ha sido un duro golpe para los productores de esa materia prima al reducirse su precio y, con ello, sus niveles de ingresos, situación de la que nuestro país no escapa, por lo que se afectará la estructura de ingresos y egresos en el presente año. Esto tendría como solución el aumento en el volumen de exportaciones al mismo nivel de recuperación de los ingresos, pero ello, implicaría la explotación intensiva de un recurso no renovable, el saqueo de nuestra riqueza petrolera, y la pérdida de soberanía nacional al ser objeto de las maniobras del capital mundial, por lo que no se considera una adecuada medida económica y geopolítica.

Considerando todo lo anterior, se puede decir que la política económica actual, implementada en el Presupuesto de Egresos de la Federa-

ción, está sujeta a una severa austeridad, obtención de mayores ingresos, gasto social indispensable, apoyo al sector privado (principalmente a la industria), congelación de salarios, protección al empleo, mayor ahorro interno, delimitación de actividades productivas del sector público para fomentar la confianza al sector privado, y liberación de precios. Estas acciones son fiel copia de los principios que receta el FMI para sanear la economía de los países en crisis económica, pero que en realidad no conducen a aliviar la situación sino que la agudizan y ensanchan la brecha de la pobreza y la riqueza.

La continuación de las tendencias actuales en la concentración del ingreso y en los demás beneficios generados por el desarrollo, sólo nos está conduciendo en el corto y mediano plazo a la agudización de los problemas existentes, tanto en el campo económico, como en el social y político. En el largo plazo, esas mismas tendencias provocarían irremediablemente violentas acciones que pondrían en jaque al sistema económico y político.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

##### IV.A CONCLUSIONES

1. El presupuesto por programa, implantado en el sector público de México con la Reforma Administrativa de 1976, es un instrumento en el que se delinea la política de desarrollo económico; su aplicación en lo que se refiere a la distribución de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ha seguido las líneas preferenciales del presupuesto tradicional en el sentido de apoyar más al sector industrial y ciertas zonas agrícolas y urbanas a través de infraestructura, servicios, créditos, estímulos, etc., en detrimento de una gran parte de la población campesina.

2. El presupuesto programático es una técnica instrumental que refleja el carácter político y económico de la intervención del sector público en la economía a través del efecto multiplicador originado por el impacto del gasto público en la distribución del ingreso, inversión, empleo, consumo, producción, etc..

3. El sistema de costos de información constituye la base cuantitativa sobre la que descansa el diseño, elaboración, ejecución y control del presupuesto programático.

4. La técnica del presupuesto por programa es un mecanismo instrumental que sirve para racionalizar los recursos, fijando metas y objetivos por actividades. Sin embargo, este último no es ajeno a la presión política y económica en sus distintas etapas: financiamiento, diseño y aplicación por grupos de poder, tanto internos, como externos; ello ha conlucido a que no se programe por necesidades reales de la población, sino para beneficio de intereses creados o que tratan de mantener las condiciones de reproducción del sistema.

5. En el aspecto de financiamiento del presupuesto, las distintas políticas económicas del sector público han optado por el endeudamiento externo sin aplicar una política fiscal progresiva en la que se grave más al capital y a las utilidades.

Además, la carga fiscal es muy baja y recae más en los impuestos indirectos o al consumo, dando por resultado que las mayorías sean las más afectadas al reducirse su poder adquisitivo.

6. La preferencia de financiar el gasto público a través de la deuda externa ha provocado graves consecuencias, pues ha sido uno de los factores que han acelerado la inflación, devaluación, concentración de riqueza, etc., con la consiguiente descapitalización del país al pagar elevados servicios de la deuda externa.

#### IV.B. RECOMENDACIONES

1. Descentralizar en forma efectiva a la administración pública hacia las Entidades y Municipios con una desagregación de recursos a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), a modo de que permita en determinado momento acelerar el desarrollo de mecanismos de participación de los habitantes en las decisiones y acciones de programación para que se rompa o reduzca el gran centralismo político originado en la Ciudad de México.

2. La política económica utiliza como instrumento al presupuesto del sector público, de tal forma que si se quiere modificar la tendencia de este último se necesita analizar en primera instancia el sistema económico y social imperante para explicarse la estructura y distribución sectorial de los recursos. Es evidente, que para cambiar la estructura de distribución del presupuesto dentro del actual sistema se necesitan canalizar

más recursos hacia el sector agropecuario y zonas rurales, con el fin de reducir, por un lado, la emigración rural a las ciudades, originada por la falta de empleo, estímulos, servicios y mejores condiciones de vida en el campo, y por el otro, la gran concentración de capital, de población y poder en determinadas ciudades o polos de desarrollo.

3. Para financiar al presupuesto se recomienda implementar una Reforma Fiscal Integral, con el objeto de que se graven las utilidades y la riqueza, logrando con ello, que el Estado eleve sus ingresos y, a su vez, disminuya el impacto del círculo vicioso del endeudamiento externo.

4. Programar de la mejor manera posible, considerando a todos los factores internos y externos para evitar que el presupuesto se sobregire, tal y como ha ocurrido siempre, debido principalmente, a la incongruencia entre el presupuesto aprobado, el de asignación definitiva y este a su vez, con el ejercicio real del presupuesto, dato este último que solamente será conocido cuando pasaron varios años en que tuvieron efecto dichos gastos.

5. Hacer efectiva una evaluación y control permanente, basada en la calendarización de actividades y programas, para disminuir, tanto desviaciones y corrupción en la ejecución presupuestal, como desfasamientos que afecten la programación de acciones.

6. En un sentido nacionalista, y dentro del actual sistema, se podría considerar como una alternativa para superar la crisis el desarrollo y fomento de verdaderas y efectivas cooperativas con carácter de empresas económicas en casi todas las actividades de los distintos sectores de la economía. Esta forma de organización se debería de considerar como un instrumento de política económica que coadyuvaría a una mejor distribución

del ingreso y eliminarla en cierta medida varios cuellos de botella que en la actualidad estrangulan la actividad económica. Su inclusión como instrumento de desarrollo debería de ser sistemática y aplicada en casi todos los planes y programas plasmados a corto plazo en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, a mediano plazo en la política económica sexenal y a largo plazo en la política de desarrollo económico. Lo anterior implicaría hacer una serie de esfuerzos que bien valdría la pena realizar: registro, organización, capacitación, asesoría, seguimiento y evolución de las cooperativas por parte de las distintas dependencias involucradas.

En efecto, una solución, aunque afectaría a ciertos intereses creados, sería la implementación de cooperativas sanas y con dinámica empresarial, tratando de alejarlas de la manipulación política y creando conciencia para ir eliminando la mistificación que se tiene de ellas. Sin embargo, esto último sería difícil, dadas las características de nuestro sistema económico, político y social.

Paradójicamente, las cooperativas dañarían a determinados grupos económicos (empresas y comerciantes) pero no al sistema, ya que a mediano y largo plazo funcionarían como amortiguador de sus contradicciones y contribuirían a su estabilidad, de ahí que no se consideren un enemigo sino un apoyo y sostén de aquél. Esto último se podría confirmar en países con un alto grado de desarrollo, considerados como capitalistas y que han adoptado a las cooperativas como alternativa de crecimiento. Por ejemplo, tenemos a Israel, Estados Unidos, Holanda y Canadá.

En nuestra economía se podrían aplicar las dos formas de cooperativas: las de producción y de consumo.

Las cooperativas de producción, cuyos miembros se asocian con el

objeto de trabajar en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios, se pueden aplicar más a las ramas industriales y agropecuarias.

En las cooperativas de consumo, los miembros se agrupan con el fin de obtener en común bienes o servicios para ellos, sus hogares o sus actividades individuales de producción. Una de las grandes virtudes de cualquier cooperativa de consumo bien organizada y funcional es que al unirse sus integrantes y comprar bienes en común obtienen la misma ventaja de un gran productor o empresa para desarrollar sus actividades individuales de producción. Además, sus miembros se podrán unir para realizar en común sus ventas con lo que eliminarían o por lo menos reducirían a los intermediarios quienes en el proceso de comercialización y distribución constituyen uno de los grandes cuellos de botella que tiene nuestra economía, ya que, como es conocido, desde el proceso de producción-consumo final hay una gran cadena de especuladores que encarecen al producto en casi un 100 por ciento.

Una solución para dicho problema consistiría en la creación de cooperativas de consumo de bienes y servicios, quienes, por ejemplo, adquirirían y distribuirían los productos populares por barrios, colonias, unidades habitacionales, etc.. Esto último significaría, en una época caracterizada por la crisis e inflación, un considerable ahorro y elevación del poder adquisitivo para las grandes mayorías y estratos medios.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Xaman Víctor Manuel. El Presupuesto por Programas como instrumento de planificación. (Tesis 4015).
2. Anguiano Equihua Roberto. Las Finanzas del Sector Público. Ed. UNAM.
3. Baños Baños Romás Froylan. Instrumentación Metodológica del Presupuesto por Programas en el Sector General de la Administración Pública (Tesis 3019). México 1978.
4. Burkhead Jesse. El Sistema Presupuestario Gubernamental. Ed. Herrero. México 1966.
5. Ferreiro Santana Luis Alberto. Introducción a la técnica del Presupuesto por Programas. 1975.
6. Marther Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI. 1978.
7. Naciones Unidas. Manual de Presupuestos por Programa y realizaciones. 1966.
8. Retchkiman K. Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública UNAM, 1972.
9. Vázquez Arroyo Francisco. El Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. Ed. UNAM, 1979.