

## Desarrollo regional y urbano en la cuenta pública nacional

*Guadalupe Morales Rubio\**

### ***A manera de introducción***

El presente artículo pretende dar a conocer a los no especialistas y a quienes conocen más del tema, el manejo que en materia presupuestaria se da al desarrollo regional y urbano. Ambos tópicos quedan circunscritos dentro del marco del desarrollo territorial, materia fundamental para el desarrollo del país; de ahí su importancia y pertinencia en la cuenta pública nacional y particularmente en la asignación presupuestaria del gasto público.

Para poder abordar este tema de manera adecuada, es preciso comenzar primero por explicar algunos conceptos relevantes en la materia, esto le permitirá al lector comprender mejor los tópicos utilizados para explicar la constitución y evolución de los ramos y funciones involucradas con el desarrollo regional y urbano; por ello,

---

\* Diputada federal por el PRD. Secretaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano; ha presentado diversas iniciativas de ley relacionadas con temas territoriales y fiscales en materia turística.

en las primeras páginas del documento se abordan temas como la inversión pública, obra pública, gasto, formación bruta de capital, entre otros. Asimismo, se espera que el contenido del artículo y especialmente el apartado dedicado a los comentarios finales, en donde se hace un recuento del análisis general llevado a cabo para la elaboración de dicho artículo, sea de utilidad para el lector y lo lleve a comprender la gravedad de la situación programático-presupuestaria vivida en materia territorial y particularmente en los temas de desarrollo regional y urbano.

En consecuencia y como corolario anticipado, pretendemos evidenciar la gravedad del deterioro y desatención que el gobierno mexicano ha tenido en la última década en los temas objeto de este artículo y las consecuentes repercusiones que esto ha traído al desarrollo nacional.

### ***Inversión pública en el desarrollo regional y urbano***

Se define como las erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y, en general, a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional.

Una obra pública es todo trabajo que tiene por objeto la creación, construcción, conservación o modificación de los bienes inmuebles o de capital del gobierno. En la clasificación por objeto del gasto del gobierno federal, las obras públicas forman parte de un capítulo presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, entre otros aspectos, así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

Existen dos modalidades de obra pública: por administración y por contrato. Las obras públicas por administración son las asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que realice directamente la administración pública federal en las contribuciones,

reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa. Las obras públicas por contrato son las asignaciones destinadas a cubrir el pago que la administración pública federal contrate con personas físicas o morales. Pueden ser construcciones, reconstrucciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas.

Desde este contexto, para un crecimiento económico del país, se requiere la realización de obras públicas con inversiones públicas, que son aplicadas por dependencias del gobierno federal de acuerdo con sus funciones.

Con la Nueva Estructura Programática (NEP) aplicada a partir de 1998 por el Poder Ejecutivo Federal, la clasificación funcional tiene una importancia fundamental, ya que a través de ella la asignación del gasto público resulta ser más eficaz y eficiente, lo cual es indispensable en tanto que la relación costo-beneficio es fundamental en la implementación de políticas públicas.

La función 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinada al tema del desarrollo regional y urbano, comprende los programas sectoriales y/o actividades institucionales relacionadas con acciones tendientes a la construcción, conservación y mantenimiento mayor de obras para urbanización, vivienda, agua potable y tratamiento de aguas. Esta función involucra todos los aspectos referentes a obras públicas llevadas a cabo con políticas de inversión pública.

En la operación del presupuesto asignado a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), se involucran las siguientes dependencias gubernamentales federales:

- Ramo 20. Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
- Ramo 16. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
- Ramo 26. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000, sus fondos fueron incluidos en el ramo 20: Desarrollo Social)
- Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- Ramo 23. Previsiones Salariales y Económicas
- Ramo 06. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Clave 00637. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Para identificar el comportamiento de la inversión pública en el desarrollo regional y urbano, se deben analizar los gastos realizados por las anteriores dependencias citadas.

Los gastos de las instituciones públicas se clasifican en: *a)* gastos totales, *b)* gastos corrientes, *c)* gastos de capital y *d)* gastos en obras públicas.

El gasto total es la suma de los gastos corrientes y de capital, y los gastos de obra pública son parte de los gastos de capital. El gasto corriente está compuesto por servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; ayudas, subsidios y transferencias; y otras erogaciones. El gasto de capital está integrado por ayudas, subsidios y transferencias; bienes muebles e inmuebles; obra pública; y otros gastos de capital.

La Clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación por Objeto del Gasto establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina con relación al gasto corriente y de capital lo siguiente:

El gasto corriente es el conjunto de erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios. El gasto corriente se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Se destina a la adquisición de toda clase de bienes y servicios, cuya vida útil prevista es menor de un año y su costo unitario es relativamente bajo (por ejemplo, consumibles, artículos de oficina, papelería).
2. No forma parte de los activos físicos de las dependencias y entidades.
3. Se utiliza para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajos de conservación y mantenimiento menor.
4. Con el gasto corriente, la aportación al valor de los activos físicos existentes o a la productividad de los bienes no es significativa y no incrementa en términos reales el patrimonio de las dependencias o entidades ejecutoras del gasto.
5. Los bienes y servicios que se califican como gasto corriente, generalmente son difíciles de inventariar; sin embargo, y para

fines de racionalidad presupuestaria, existen bienes que deben ser inventariados, por ejemplo: engrapadoras, perforadoras, manuales, papeleras y otros accesorios que se utilizan en las oficinas.

6. El gasto corriente incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

El gasto de capital son las erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El gasto de capital se identifica considerando los siguientes criterios:

1. Se destina a realizar actividades que tienen por objeto crear, construir, conservar, mantener, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, así como a la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
2. Representa mejoras, adiciones o modificaciones importantes a los bienes de capital fijo existentes. Por ejemplo, en los recursos agropecuarios del país y los dedicados a la explotación y desarrollo de los recursos naturales.
3. Prolonga la vida útil de los activos fijos; aumenta sensiblemente su productividad; y modifica la naturaleza o el volumen de los bienes o servicios que producen.
4. La amortización de los gastos de capital por depreciación se manifiesta en dos ejercicios fiscales o más.
5. Son de capital las adquisiciones de materiales y suministros cuando éstos se utilizan en trabajos de mantenimiento mayor de inmuebles, que adicionan valor o mejoran activos.
6. El gasto de capital incluye los costos directamente vinculados con la adquisición y la instalación de los bienes muebles e inmuebles que forman parte de los activos fijos, como son: derechos de aduana, impuestos indirectos, costos de transporte, de entrega y de instalación; los gastos previos a la explotación de bosques, terrenos y depósitos acuíferos (desmontes, dragado, etcétera), así como los honorarios de arquitectos, proyectistas, ingenieros y todos los costos jurídicos requeridos en las construcciones, cuando se trate de obras públicas.

7. Las erogaciones por concepto de bienes y servicios adquiridos con créditos externos, destinados a programas y proyectos de inversión, se clasifican como gasto de capital, considerando que su destino y fuente de financiamiento son de inversión.
8. El gasto de capital comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada del otorgamiento de créditos o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

En el comportamiento del gasto corriente que realizan las dependencias del gobierno federal que se involucran en el desarrollo regional y urbano, destaca el comportamiento del ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social), que al menos desde 1994 mantiene el gasto corriente en más de 50 por ciento del total de su presupuesto anual, siendo su promedio de casi 70 por ciento en términos reales en los últimos diez años. El ramo 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) también destina gran parte de sus recursos a gasto corriente, siendo su promedio en el mismo periodo del caso anterior de poco más de 50 por ciento. El ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), operado por la Sedesol, asignó en promedio, en el periodo de 1994 a 2000, poco más de 15 por ciento del total de sus recursos a gasto corriente; a partir del año 2000, los recursos destinados a este rubro fueron incluidos en el ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social). El ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) ha destinado en los últimos ocho años al menos 80 por ciento de su presupuesto a gasto corriente, en términos reales. El ramo 23 (Previsiones Salariales y Económicas), que son recursos para solucionar problemas de desastres naturales, ha asignado en los últimos ocho años más de 40 por ciento en promedio a gasto corriente, en términos reales. El ramo 06 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) destina la mayor parte de sus recursos a gasto corriente: en promedio, en los últimos diez años, más de 80 por ciento. Finalmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha asignado en promedio para el periodo ya mencionado recursos cercanos a 85 por ciento a gasto corriente, en términos reales.

Por lo que respecta al comportamiento del gasto de capital, el ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social) ha destinado en promedio, en la última década, 30 por ciento en términos reales. El ramo 16

(Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) ha asignado en gasto de capital, en promedio en este mismo periodo, casi 50 por ciento en términos reales. El ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza) asignó en promedio hasta el año 2000 –momento de su fusión con el ramo 20– 85 por ciento del total de sus recursos a gasto de capital. El ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) en los últimos ocho años ha destinado poco más de 16 por ciento a gasto de capital. El ramo 23 (Previsiones Salariales y Económicas) asignó a gasto de capital casi 60 por ciento en promedio en los últimos ocho años. El ramo 06 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) destinó casi 17 por ciento de su gasto promedio anual a gasto de capital. Finalmente, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha asignado recursos por casi 15 por ciento promedio a gasto de capital en este mismo periodo.

### ***Formación bruta de capital***

La formación bruta de capital se define como aquellos gastos que llevan a cabo las unidades productivas para incrementar sus activos fijos; los bienes están valuados a precios de comprador y pueden ser obtenidos mediante compra directa o ser producidos por cuenta propia. Se incluyen los gastos en mejoras o reformas que prolongan la vida útil o la productividad de un bien. Se agrega el valor de los bienes nuevos producidos en el país, tales como construcciones, maquinaria, equipo de transporte y equipo en general, así como los importados, aunque éstos sean usados. No se toman en cuenta terrenos, yacimientos mineros, ni bosques maderables.

El nuevo sistema de cuentas nacionales de México incluye además, todos los bienes muebles e inmuebles que el gobierno utiliza para la defensa nacional, tales como buques, aviones, construcción de carreteras, aeropuertos, edificios y demás construcciones destinadas a usos militares, por considerar que se trata de bienes de capital que pueden ser utilizados para fines civiles.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, la formación bruta de capital se identifica en los gastos de capital, los cuales son el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de

capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a incrementar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras. Cabe señalar que la formación bruta de capital se da a través de la inversión pública y su financiamiento. La inversión pública es el conjunto de erogaciones públicas que afectan la cuenta de capital (gastos de capital) y se materializan en la formación bruta de capital (fijo y de existencias) y en las transferencias de capital a otros sectores. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la inversión pública se da a través de dos modalidades: la inversión presupuestaria y la inversión financiada.

### ***Proyectos de infraestructura productiva realizados con inversión privada***

Los proyectos de infraestructura productiva realizados con la participación de la inversión privada son los proyectos con inversión financiada denominados “Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto” (pidiregas). Como antecedente, los pidiregas surgen a partir de las reformas que el Congreso de la Unión aprobó en 1995 de los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 18 de la Ley General de Deuda Pública. Se crea la modalidad de inversión financiada para las obras realizadas por los sectores privado o social, quienes efectúan las erogaciones durante su ejecución. Las obligaciones adquiridas se cubren por programación presupuestaria una vez concluido el proyecto y puesto en operación.

Bajo la modalidad de inversión financiada, sólo podrán realizarse los proyectos que tengan rentabilidad garantizada y que correspondan a actividades prioritarias y estratégicas, tal es el caso de la infraestructura que desarrollan la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.



En México el fomento al crecimiento económico se realiza a través de la inversión presupuestaria y financiada. La inversión presupuestaria es aquella que llevan a cabo las dependencias del gobierno federal, a través del gasto directo derivado del Presupuesto de Egresos de la Federación, y se refiere a los proyectos para la conservación, expansión y modernización de la infraestructura productiva. La inversión financiada son los proyectos que el gobierno federal encomienda a empresas de los sectores social o privado, previa licitación pública. De 1997 a la fecha, de la inversión total, la mayor parte ha sido presupuestaria (93 por ciento en 1997) y aunque la financiada ha ido en aumento (nunca más de 50 por ciento, como en 1999), ésta se ha ejercido a 100 por ciento por los organismos y empresas del sector público como Pemex y CFE, que en los últimos cinco años han incrementado su participación en este ramo.

### *Conclusiones*

Derivado de lo antes expuesto, resulta pertinente hacer los siguientes comentarios:

1. La inversión pública asignada a la realización de obra pública por parte de las dependencias del gobierno federal dedicadas a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), muestra en la última década una tendencia a la baja, en promedio 50 por ciento menos que hace diez años.
2. Los recursos que tienen los ramos 20 (Secretaría de Desarrollo Social) y 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) deberían de enviarse a las entidades federativas y municipios, ya que se asigna mucho a gasto corriente.
3. En los últimos diez años, se ha asignado muy poco a los gastos de obra pública en materia de vivienda, tal como lo muestran los indicadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi).
4. La descripción de la nueva estructura programática presupuestaria del gobierno federal, que inicia en 1998, muestra una serie de errores u omisiones, por ejemplo: en ocasiones se puede identificar el gasto destinado a obra pública, otras veces no.

5. Los gastos asignados a la formación bruta de capital muestran disminuciones y aumentos, que van de acuerdo con la situación económica que prevalece en el país. Por ejemplo, en 1982 y 1989 hubo crisis económicas; como consecuencia hay disminuciones en la formación bruta de capital. También se presentó el mismo comportamiento en 1995.
6. Con las reformas a los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 18 de la Ley General de Deuda Pública, se crea la modalidad de inversión financiada para las obras realizadas por los sectores privado o social, para los sectores comunicaciones y transportes, y energéticos, bajo la condición de recuperar los gastos de inversión. Sin embargo, desde su creación, pocos proyectos financiados han sido dirigidos de manera adecuada, tan es así que los pidiregas, ahora forman parte de un endeudamiento público, que el gobierno federal tiene que pagar presupuestalmente.

Por último y por lo que respecta al análisis de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), es conveniente mencionar lo siguiente:

1. Las actividades de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) se encuentran dispersas en varias instancias del gobierno federal, lo que indica la falta de un enfoque sistémico, para saber cómo interactúa cada parte del todo, y de esta manera conocer el grado de eficiencia de los recursos asignados en la dotación de bienes y servicios públicos a la sociedad.
2. En la Nueva Estructura Programática y de acuerdo con su implementación en las funciones de la administración pública federal, se establece que debe ir acompañada de un sistema de evaluación del desempeño, para así determinar la asignación de recursos de acuerdo con objetivos alcanzados y por alcanzar; sin embargo, en el análisis realizado no se encontró la asignación del gasto, en función a la determinación de indicadores estratégicos con objetivos de largo plazo.
3. Existen fallas en el ejercicio de la Nueva Estructura Programática por parte de la administración pública federal, ya que, en la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación, se indica que solamente existen tres planes de desarrollo: nacional, estatal y municipal, los demás documentos serán programas. Sin embargo, sistemáticamente, en el Presupuesto de

Egresos de la Federación se menciona un “Programa Sectorial Plan Nacional de Desarrollo”.

4. El ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social) y el ramo 16 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) históricamente destinan una gran parte de su presupuesto al gasto corriente. Lo recomendable es que todos los recursos de estas dos secretarías de Estado dedicados a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) sean enviados a las diferentes entidades federativas, con mecanismos de coordinación y evaluación.
5. Si se toma en cuenta el año base 1993 y se deflactan los recursos de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano), los datos indican disminuciones, que en los últimos diez años promedian al menos 50 por ciento menos por año.
6. Los recursos destinados a la atención de las necesidades básicas también han ido en descenso, en términos reales, aunque con menor porcentaje y con la atenuante de que los recursos asignados para el programa “Superar la Pobreza” han aumentado o se han mantenido estables en esta última década.
7. En los apoyos a la vivienda, la asignación de recursos ha descendido de manera importante en términos reales y, aunque esta disminución se ha frenado, los pocos recursos económicos designados son mayoritariamente aplicados a programas de vivienda progresiva<sup>1</sup> para personas de bajos recursos económicos.
8. Los recursos asignados a la subfunción 03 (Agua Potable) y a la subfunción 04 (Drenaje y Tratamiento de Aguas) han descendido en proporciones similares a los de la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano).
9. A través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), se da atención a las necesidades básicas; sin embargo, la asignación de recursos ha venido decreciendo a partir del año 2000, en promedio poco más de tres por ciento. Lo mismo sucede con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que disminuye en proporciones similares.

---

<sup>1</sup> Apoyo para compra de materiales, reparaciones eventuales, construcciones parciales o de pies de casa.

En términos generales, se puede concluir que los datos que se registran en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los últimos años, indican que los recursos asignados a la función 12 (Desarrollo Regional y Urbano) han ido en descenso en todos sus ramos y programas. Lo anterior implica un abandono paulatino y sistemático del tema y, por lo tanto, de las políticas territoriales que constituyen el sustento del desarrollo territorial y en gran medida del desarrollo económico y social de nuestro país, al evitarse la creación de infraestructura, servicios esenciales e inversión en actividades promotoras del desarrollo que solucionen problemas públicos elementales como la construcción de vivienda. Resulta fundamental para nuestra nación corregir estas disfunciones en el armado del Presupuesto y asignación del gasto, para que en el futuro podamos apelar a valores como la equidad, la proporcionalidad y la justicia redistributiva y contemplarlos de manera concreta en la estructuración de la cuenta pública nacional.