

## CAPÍTULO III

### LA ASIGNACION DE RECURSOS

#### 1 ASPECTOS TÉCNICOS

##### 1.1 *El marco conceptual*

El resultado producido por la combinación de varios elementos, como son: la gran cantidad de problemas a satisfacer en una población creciente —con tasas que bien pueden llamarse explosivas—, contra el monto reducido y el crecimiento relativo de los ingresos fiscales, y por tanto, de los presupuestos de egresos; generan una mayor brecha entre los satisfactores y las necesidades; originando la necesidad de instituir un sistema para la asignación más correcta de los recursos disponibles.

En consecuencia, se plantea una disyuntiva para tratar de resolver la mayor cantidad de esos problemas. La disyuntiva es económica, pero también política. Quizá sea este último el aspecto más interesante y difícil de resolver pues desde el ángulo económico existen diversos esquemas teóricos —cualitativos o cuantitativos— para acometer una más correcta y justa asignación de recursos.

El presente capítulo trata de presentar tanto los aspectos teóricos conceptuales de este problema así como la propuesta que en términos pragmáticos se ha utilizado en una organización.

##### i) La asignación en una economía mixta

Cabe, en primer lugar situar el marco de la asignación de recursos: en dónde y en qué nivel le corresponde estar en una economía de mercado —como la nuestra—. Dada la importancia creciente que viene adquiriendo la idea de la planificación no sólo en muchos de los países del Tercer Mundo, sino concretamente en México, en donde se ha declarado recientemente la elaboración y puesta en marcha de un “proyecto nacional de desarrollo, que tenga como instrumento el método de planeación democrática”, cuyo “objetivo central es mejorar el nivel de vida de las mayorías y crear en la sociedad una conciencia de mayor equidad y justicia”.<sup>1</sup>

Ante esta realidad, conviene mencionar, aún en forma breve cuáles son las funciones que —en términos generales— corresponden a un plan de desarrollo en una economía socialista y en una de corte capitalista como la nuestra, para efectos simples de comparación y situación, en lo referente a este asunto de la asignación de recursos. En las economías mixtas, es el

<sup>1</sup> López Portillo José, *Discurso en la Ciudad de México, el 27 de junio de 1976.*

funcionamiento del mercado el que continúa desempeñando el papel de asignación básica de los recursos y la orientación de la producción a través del sistema de precios. En una economía socialista, la función central elimina los defectos de mercado y trata fundamentalmente de corregir algunos de sus defectos principales tendientes hacia la acumulación de los recursos por parte de unos cuantos grupos o personas.

Los planes económicos que se han introducido en los países capitalistas europeos —como en el caso de Francia y Holanda, por ejemplo—, tienen desde un punto de vista particular una doble ventaja: por un lado, no pretendieron eliminar las características de mercado ni sustituir los beneficios y las ventajas que a partir de una cierta teoría económica y una determinada práctica, se atribuían a la iniciativa privada (como la maximización de beneficios producción para el mercado, y en el mercado, competencia, etc.); por otro lado, colocaba al gobierno en condiciones de “domar las fuerzas ciegas” de la economía. Es decir, permitieron conservar el modelo de producción capitalista, proporcionándole las garantías de su regulación a escala nacional, con lo cual desaparecían algunas de las incertidumbres de la inversión privada.<sup>2</sup>

Es decir, los planes en una economía como la mexicana tienen el carácter de indicativos y el sistema de asignación dirigido, sólo será válido —de hecho— para el Gobierno Federal así como para su sector descentralizado y paraestatal, o sea para el grueso del sector público, pero no para el ámbito de la empresa privada. Cada sector tiene sus características peculiares desde los ángulos teórico y práctico, de esta manera vale la pena analizar unos y otros para tratar de asimilar una experiencia.

## ii) Distribución de los Recursos en Competencia Pura.

Dentro del primer campo —el de la teoría— es mucho lo que puede argumentarse en relación a las corrientes de pensamiento. Por ejemplo: autores como Hirshman<sup>3</sup>, Tinbergen<sup>4</sup>, Pigou<sup>5</sup>, Fellner<sup>6</sup>, Samuelson, Kaldor y otros la vinculan estrechamente con la economía del bienestar. Así surge el cuestionamiento de ¿cuáles son las condiciones de asignación que deben cumplirse para que cualquier recurso aporte su máxima contribución al bienestar? En rasgos generales el requisito es que el valor de producto marginal del recurso, en cualquiera de sus usos debe ser igual a su valor de producto marginal en todas sus otras aplicaciones. En términos

<sup>2</sup> Bricall, Josep M., *La Planeación Económica*, Salvat Editores, S. A., 1973. Pág. 27.

<sup>3</sup> Hirschman, Albert O., *El Comportamiento de Los Proyectos en Desarrollo*.

<sup>4</sup> Zimmerman, L. J., *Economic Planning* (Contribuciones de J. Tinbergen, A. Braykov . . .). London, 1963.

<sup>5</sup> Pigou, A. C., *The Economic of Welfare*, London: McMillan, cap. IX.

<sup>6</sup> Fellner, William, *Proyectos Individuales de Inversión*.

globales, las transferencias de recursos de utilidad de producto marginal de valor inferior a usos de producto marginal de valor superior, siempre provocan un aumento de bienestar; y el bienestar máximo resulta cuando estas transferencias han sido llevadas al punto en que para cada recurso su valor de producto marginal es el mismo en todos sus usos alternativos.

Desde el punto de vista macroeconómico, el análisis de la asignación de recursos se refiere generalmente a todos los factores que intervienen en el desarrollo socioeconómico de un país; el aspecto microeconómico por su parte, apunta hacia los mismos factores —tierra, trabajo, capital y organización— pero desde la categoría de unidad productora.

En una economía de mercado, los precios de los recursos o factores, desempeñan un papel básico por la importancia en la determinación de su nivel de empleo; el sistema de precios asigna los recursos selectivos entre usos alternativos, conduciéndolos de los usos menores hasta los más importantes. Guían a las empresas privadas hacia la aplicación de las combinaciones más eficientes de dichos recursos. Además, como en cierta forma todos somos propietarios por lo menos, de un factor o recurso (nuestra propia mano de obra) sus precios y sus niveles de empleo-regulados por las fuerzas del mercado nos afectan individualmente.

La competencia pura, en el mercado de los recursos implica que:

- a) ninguna empresa adquiere tanta cantidad de un factor como para influir en su precio;
- b) ningún proveedor de recursos puede llevar tanta cantidad de uno de esos recursos al mercado como para hacer bajar o subir el precio;
- c) los recursos variables (a diferencia de los fijos) se desplazan entre sus diferentes empleos;
- d) los precios de mercado son flexibles.

De tal manera se entiende que el mercado de un factor, es el área dentro de la cual el mismo se desplaza entre usos alternativos.

Con referencia a lo anterior, desde el punto de vista microeconómico, o sea de la empresa privada, la combinación de recursos que arroje el máximo beneficio será la que utilice el empresario. Es decir, el problema de la asignación de recursos quedaría resuelto a nivel microeconómico, por las decisiones individuales de los empresarios competitivos al elegir las alternativas de inversión que maximicen sus beneficios (tal es la conducta racional que se espera de ellos).<sup>7</sup>

La operación de mercados en competencia perfecta, con todas las implicaciones conocidas en cuanto a la estructura y funcionamiento de dichos

<sup>7</sup> Ibarra, José. *Asignación de Recursos, Programación Lineal y Teoría Económica*. ILPES. Pág. 4.

mercados, conduciría automáticamente a obtener —a través del sistema de precios de equilibrio general— la maximización en el tiempo de las funciones de bienestar. El resultado a que se llega se conoce con el nombre de “óptimo de Pareto”. Este se define como aquella estructura de consumo y aporte de factores en que ningún individuo podría estar mejor en otra situación cualquiera concebible, sin perjudicar la situación de otro individuo.<sup>8</sup> Esta expresión, “estar mejor”, se emplea en el sentido de tener un valor más alto dentro de la función de bienestar.

### iii) La economía del bienestar

De acuerdo con esta definición el análisis de la asignación de recursos normalmente se fundamenta en precisar aspectos tales como:

a) Búsqueda de optimización en la economía de utilización de los recursos disponibles;

b) Por lo general se establece la escasez de recursos y por ello deben emplearse racionalmente;

c) Como el objetivo de la economía es socializadora, es incidental que los objetivos de racionalización y optimización tienen razón de ser en función del bienestar social.

La asignación de los recursos se rige, fundamentalmente por el motivo del beneficio, para lo cual fue necesario abrir camino en todas las economías modernas. Este proceso de participación tiene cuando menos tres aspectos importantes que deben ser entendidos conjuntamente: el aspecto ideológico; las relaciones sociales de poder y el legal-institucional. Asimismo el concepto “puro” de economía del beneficio, implica la asignación política por lo que respecta a las necesidades administrativas y de defensa, por ser instrumentales para el propio sistema.<sup>9</sup>

Casi todos los sistemas de asignación están caracterizados por correcciones en los resultados que se obtendrían por el incentivo del beneficio solamente. Estas correcciones se han considerado deseables por diversas razones, algunas de las cuales se complementan entre sí, mientras que otras exigen la comparación relativa enfrentando unas a otras. Entre las principales pueden considerarse las siguientes:

a) En el supuesto de una distribución aceptable de la cuantía adicional, las comunidades sociales han deseado ligar a ciertos proyectos menores, primas de preferencia temporal y de riesgo que las que se venían cargando individualmente.

<sup>8</sup> Ibarra, José. op. cit., pág. 4.

<sup>9</sup> Este apartado se basa principalmente en el capítulo “La Asignación Según el Incentivo Corregido del Beneficio”, del libro de Albert O. Hirschman: *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*.

b) La distribución de la renta se ha ajustado a las nociones de equidad existentes, las que a su vez están notablemente influenciadas por la distribución del poder político.

c) En algunos sectores el "laissez faire", provoca un grado de restricción monopolística considerado como excesivo, mientras que en otros sectores el nivel y el carácter de la competencia han sido de tal magnitud que han invitado a tomar medidas para limitar la competencia.

d) Las economías y deseconomías externas genuinas, es decir, aquellas con carácter no propiamente lucrativo conllevan a la convicción de que la utilidad social de ciertas actividades es mayor o menor de la indicada, atendiendo a consideraciones de beneficio privado.

El presupuesto por programas en este sentido se presenta como acción correctiva a través de una serie de procedimientos por los cuales se ajustan las medidas de racionalidad deseables.

En vista de que la situación actual reúne una cierta anarquía en la aplicación administrativa, la adopción de este mecanismo podría estimular el logro de finalidades propuestas, previniendo sus posibles desviaciones.

Esta presentación de la cuestión pasa de largo por el problema de "las políticas de pleno empleo" y por las medidas encaminadas a la amonización de la inestabilidad cíclica. Sin embargo, es cierto, que estas medidas inciden sobre la asignación de recursos así como sobre el nivel de utilización total, y por tanto tienen también incidencia sobre el problema de los proyectos de inversión individuales.

## EL ANALISIS MARGINAL

La cuestión de comparar "peras" con "manzanas" para efectos de gasto, es un problema que se resuelve en muchos ámbitos todos los días. Así como el consumidor individual tiene que decidir entre cuánto gastar en alimentos, ropa, diversiones, habitación y otros; de la misma forma el gobierno decide cuántos recursos asignar sectorialmente y por instituciones, como canales de distribución y procesamiento de recursos.

El mismo problema se tiene cada año al decidir la distribución presupuestal. Sin embargo es un hecho fundamental, que las alternativas actuales, o sea lo que se ha venido realizando, tienen un peso específico superior de atracción, que alternativas posibles de inversión, que actualmente no se llevan a cabo.

La teoría económica señala para el consumidor individual, que éste distribuye sus recursos en la obtención simultánea de distintos satisfactores; cuando se ha considerado la demanda de satisfactores primarios, o

aún antes, se dirigen recursos a la obtención de satisfactores medios, y posteriormente superiores. De aquí se ha desarrollado la idea de la elasticidad de la demanda, considerando menor que "1" la elasticidad cuando a un incremento del ingreso se gasta en forma menos que proporcional en un satisfactor; igual a "1" cuando se gasta en la misma proporción, y mayor que "1" cuando a un incremento del ingreso, se gasta una mayor proporción en dicho satisfactor.

Por otro lado, la teoría de precios en el comportamiento del consumidor, señala los efectos de sustitución del gasto en ciertos satisfactores, y su canalización a otros, cuando los precios comparativos diferenciales se modifican. Por lo que al subir el precio del pan y mantenerse estático el de la tortilla, se aumenta la utilidad del consumidor al gastar más en esta última que en el primero. Se habla de la función de utilidad del consumidor, por la forma de llevar a cabo las erogaciones de su ingreso de manera que maximice dicha función.

En nuestro caso sería útil considerar una función de utilidad Institucional, o más bien una función de utilidad nacional en relación a las áreas de la competencia del organismo; identificar los costos comparativos entre las diversas asignaciones de recursos, para ver si los precios económicos, y sociales, sugieren la sustitución de alternativas de gasto; asimismo se podría pensar en la elasticidad y efectos de saturación en determinadas alternativas de asignación del gasto; de rendimientos crecientes y decrecientes, económicos y sociales; y si bien, como en el ejemplo del consumidor individual, será necesario gastar en varias cosas, proponer la definición de criterios para establecer un sistema dinámico de reajustes en el tiempo entre las alternativas de gasto, según su costo comparativo, la comparación de su utilidad, considerando también cambiante la función de utilidad del organismo.

También ha sido desarrollado el sistema de costo beneficio económico y social, con un propósito de hacer más riguroso y explícito el contexto decisorio, similar al del consumidor; a través de utilizar criterios uniformes, y aún muchas veces criterios distintos, que puedan calificarse en forma común por medio de índices comparables en términos cuantitativos de beneficio económico social neto. Los problemas de esta técnica han sido considerables, y aún no resueltos, pero se orientan en la dirección debida de cuantificar los costos y beneficios no económicos, así como los indirectos. Sin embargo para los efectos sociales, también para los económicos, vuelve a aparecer como necesaria la definición de la función de utilidad que se busca maximizar, lo que siempre es complejo, incierto y cambiante.

v) La productividad social marginal <sup>10</sup>

Este es un método empleado para establecer prioridades entre alternativas de uso de diversos recursos considerados como escasos, bajo el criterio de que la distribución más eficiente de recursos se alcanza cuando se logra la equivalencia de la productividad marginal en cualquiera de los recursos a utilizar.

Para el país en su conjunto, será la aportación neta total de las unidades marginales de factores productivos los que contribuyan a la maximización del producto nacional bruto.

La abundancia o escasez de cada recurso será la que determine su propio valor dentro de la productividad social marginal (PSM).

Así, si el capital es relativamente escaso, su PSM será mayor y cada monto de inversión tendrá que satisfacer la prueba de un costo de oportunidad más elevado; o bien, cuando se trate de satisfacer un factor o recurso productivo por otro —como es el caso de la mano de obra por capital— en la medida que el más abundante trate de contrarrestar al más escaso, la PSM del primero aumentará y descenderá la del otro bien.

Chenery sugiere un proceso de aproximaciones sucesivas para determinar las prioridades a través de varias etapas:

a) Elaboración de proyecciones iniciales del crecimiento del ingreso nacional, de la oferta de recursos —mano de obra, ahorro interno, inversión extranjera, etc.—, y de la balanza de pagos;

b) Determinación de la composición de la demanda final de bienes de consumo, de bienes de inversión y de exportaciones, basándose en las previsiones de la demanda interna y viceversa;

c) Selección primaria de los proyectos de inversión en cada sector, basándose en los criterios parciales de su contribución al ingreso nacional y de los efectos sobre la balanza de pagos;

d) El diseño de un programa experimental en que el volumen de la producción y de las importaciones sea compatible con las estimaciones precedentes, empleando el método de insumo-producto u otro que se le aproxime;

e) Estimación de los usos de los recursos —mano de obra, capital—, que requiere el programa experimental y su comparación con la oferta efectiva de cada uno de ellos;

f) Revisión de las etapas a), b), y c), teniendo en cuenta la demanda excesiva de factores y producción, así como reajuste del procedimiento.

<sup>10</sup> Chenery Hollis, B., *Política y Programas de Desarrollo*, Boletín Económico de América Latina, CEPAL, Chile. Vol. III, No. 1. 1958.

La asignación más eficaz de los recursos, de acuerdo con Chenery, debe cumplir cuando menos los siguientes requisitos:

- La demanda debe ser igual a la oferta de los factores productivos, a menos que su precio sea igual a cero, en cuyo caso puede ser por exceso de oferta.

- El capital debe asignarse al uso alternativo que resulte más productivo.

- En cuanto a los precios, se deben cumplir esencialmente dos:

- i) Que los precios de los bienes sean iguales al costo de los insumos utilizados en su producción, lo que equivale a que las utilidades en exceso de la rentabilidad marginal del capital sean iguales a cero y que,

- ii) Los precios de los factores sean iguales a sus costos de sustitución.

vi) Programación lineal <sup>11</sup>

Se basa en el método simplex. Es una técnica que tiene por objeto resolver problemas de planeación económica en donde se presentan varias alternativas y se requiere conocer la medida de uso de cada una de ellas para obtener una combinación óptima de factores, insumos o recursos disponibles, en una serie de actividades interdependientes tendientes a alcanzar el máximo de beneficio. A través de su aplicación pueden resolverse problemas como lo es la más eficiente distribución de la mano de obra o capital en una empresa; en general trata de maximizar la utilización de un bien o de minimizar el costo por su uso.

Los fundamentos de la programación lineal pueden resumirse de la siguiente manera: <sup>12</sup>

- a) El principal problema analítico para formular un programa de desarrollo consiste en encontrar una solución que sea al mismo tiempo congruente con las demandas previstas y con las limitaciones de los recursos, así permite aprovechar eficazmente estos últimos y manejar con adaptabilidad los imponderables.

- b) Se sugieren formas de ampliar el criterio de la productividad social marginal para la distribución de las inversiones a fin de asegurar tanto la congruencia con las diversas restricciones, como la máxima eficiencia en el uso de los recursos. La comparación de este procedimiento con el método simplex para la solución de esos problemas muestra que en ambos casos se aplican los mismos criterios, pero en un orden distinto. El resultado final es por consiguiente el mismo, aunque difiere el camino que lleva a él. Esta comparación también muestra que no hay razón teórica alguna

<sup>11</sup> Dorfman, A., *La Programación Lineal*, Ed. Aguilar, España.

<sup>12</sup> Corona R. Alfonso, *La Planeación Económica*, Edit. UNAM, México, 1960.

para preferir el método de análisis parcial, tal como el que expresa la función de la remuneración que perciben factores aislados —productividad del capital o de la mano de obra— o bien, el de la relación beneficio-costos, puesto que ambos darán igual resultado si se aplican bien.

c) Entre las selecciones que hay que hacer al formular un programa de inversiones, sobre decidir entre las exportaciones y la producción interna es la más difícil analíticamente y a la vez la más importante, pues determina el curso futuro del desarrollo. El esquema de la programación lineal se presta especialmente para el análisis de este problema. Puede aclarar la manera de enfocarlo aun en aquellos casos en que no sea posible aplicar empíricamente el método con gran detalle. La principal ventaja de la programación es determinar para las divisas un precio de equilibrio general que tome en cuenta los efectos del programa de desarrollo y los desequilibrios estructurales existentes.

Como a menudo no será posible fijar la tasa de cambio a este nivel, hasta que no se cumplan los programas de desarrollo, es aconsejable emplear este precio de equilibrio en lugar del tipo de cambio vigente al evaluar los proyectos de inversión.

d) Los precios que como subproducto se derivan del análisis de programación lineal, ya sea por el método *símplex* o por el de la PSM, también servirán como medio para descentralizar tanto el análisis como las políticas. Proporcionan una base congruente para los estudios sectoriales de la distribución de los recursos, complemento indispensable de cualquier análisis general, y a su vez pueden mejorar los resultados de este último.

En resumen, si las prioridades se emplean conjuntamente con los precios de cálculo, se logrará una útil simplificación del mecanismo de evaluación. En un programa de desarrollo, el sistema de prioridades debe basarse en la contribución de determinado uso al objetivo principal del programa, a saber la elevación del producto y del ingreso nacional. La importancia de otros objetivos —por ejemplo, la reducción del déficit de la balanza de pagos— podría medirse asignándoles precios adecuados. Cada organismo sectorial productivo se ocuparía de establecer prioridades para las diversas aplicaciones de recursos —proyectos— bajo su control, empleando los precios de cálculo que le fije una junta planificadora. De esta

vii) Las teorías financieras

manera, en base de esas prioridades, podrían asignarse los fondos públicos de inversión, las divisas y otros recursos que se encuentran en manos del gobierno.

Es obvio, tratándose de recursos financieros que existan puntos de vista que incidan en esta visión particular.

Dependiendo de la cuantía de determinado gasto o inversión que deba realizarse en un momento dado, la toma de decisión que se haga se podrá considerar como de rutina o bien, deberá estudiarse como un caso específico para conocer su conveniencia.

En el primer caso, cuando toman decisiones rutinarias se está siguiendo un “procedimiento” normalmente aceptado, entendido éste como una secuencia de acciones que se dirigen hacia una sola meta (comúnmente a corto plazo) continuada repetidamente. En el segundo caso, o sea, cuando el monto de gasto o inversión es relativamente más elevada y no es una decisión común, se considera que se está frente a un programa o un proyecto, entendiendo éste como un conjunto interrelacionado de acciones, generalmente más complejas que un procedimiento, dirigido hacia un objetivo específico (generalmente a largo plazo), el cual se persigue una sola vez.<sup>13</sup>

Para las decisiones que implican procedimientos y se refieren prácticamente a la toma de decisiones tradicionales de un organismo, corresponden los gastos corrientes; para los programas o proyectos —que se ejecutan por una vez o varias sin llegar a ser una práctica constante— corresponden los gastos de capital o inversiones.

Las decisiones tradicionales implican procedimientos tradicionales; las decisiones especiales también requieren análisis especiales.

Son a estos últimos a los cuales se refiere este apartado y concretamente se señalará algo sobre el valor del dinero en el tiempo.

• El valor del dinero en el tiempo

Tradicionalmente fuera del sistema bancario organizado, cuando se trata de evaluar el grado de rentabilidad de una determinada inversión, se comparan los valores monetarios que se invierten en el año cero, así los valores monetarios de las utilidades en el año tres o cuatro —por ejemplo— en que comienza a madurar el proyecto.

Para corregir ese defecto —más visible en épocas de inflación—<sup>14</sup> se utiliza el procedimiento denominado “actualización” o “descuento”, que consiste en efectuar el procedimiento inverso al cálculo del interés compuesto. Por ejemplo,<sup>15</sup> cuando una persona tiene \$ 1.00 y desea que el interés del mercado bancario (supóngase 10%), continúa durante un plazo de 5 años; se considera que, bajo esas condiciones, tendrá \$ 1.61, o sea, ganará \$ 0.61 por cada peso ahorrado en ese tiempo.

O a la inversa, se puede uno preguntar a cuántos pesos de hoy equiva-

<sup>13</sup> Aekoff, R. L., *Planeación de Empresas*, Ed. Limusa. 1972. Pág. 49.

<sup>14</sup> Entendido esto como el desequilibrio entre la cantidad de dinero en circulación y la cantidad de bienes y servicios producidos por el sistema económico y que se refleja en bajas sensibles del poder adquisitivo de la moneda.

<sup>15</sup> FIRTA, *Aplicación de la Tasa de Rentabilidad Financiera*, Ing. S. Carvallo G., 1975.

len \$ 1.61 que se devengarán en el año 5, si se tiene una tasa de interés alternativo del 10%:

Año	Capital más		
	Interés	Intereses	Capital
5	\$	\$	\$
4	1.61	.15	1.46
3	1.46	.13	1.33
2	1.21	.11	1.10
1	1.10	.10	1.00

Como se puede ver, \$ 1.61 del año 5, bajo las condiciones supuestas, equivalen a \$ 1.00 del presente año. Lo cual significa “descontar” el beneficio esperado de una decisión en términos del valor actual del dinero.

Aumentando de manera simple las órdenes de magnitud a invertir; por ejemplo, si el Gobierno Federal desea destinar una parte importante de sus recursos presupuestarios a construir una gran presa de uso múltiple: riego, control de avenidas, electricidad, pesca, etc., o alternativamente construir diez obras medianas de cien millones de pesos, cada una. ¿Cuál de las dos alternativas es la que le conviene a esa Secretaría? Obviamente que no estará solamente en función del rendimiento financiero actual o futuro sino de otro tipo de análisis complementarios. En tal caso, el método del valor actualizado debería complementarse con el análisis costo-beneficio<sup>16</sup> o elaborar una función a través del método simplex.<sup>17</sup> Es decir, estos métodos son complementarios unos con otros, no deben ser competitivos de ninguna manera.

## 1.2. La escasez de recursos financieros para el desarrollo

En este sentido, es conveniente analizar cuáles son los problemas que enfrenta el presupuesto del Gobierno Federal y cuál es el monto de los recursos financieros para aliviarlos. ¿Cuáles son los programas que frente a esos problemas, tienen las mayores asignaciones presupuestarias? ¿Qué escala de jerarquización representa cada uno? ¿Cuál es el efecto multiplicador de la inversión de cada programa? ¿Cómo se satisfacen los objetivos nacionales?

<sup>16</sup> Un detalle explicativo del análisis costo-beneficio aparece en el capítulo IX.

<sup>17</sup> El apartado 1.4 de este capítulo trata sobre este método.

En el proceso de confección de un plan de gasto público que trate de responder a los cuestionamientos anteriores, habrá que realizar "una serie de elecciones marginales entre los diferentes usos o combinaciones" que se quiere dar al bien o recurso de que se trate.<sup>18</sup> En este sentido se pueden distinguir cuatro niveles a los que puede realizarse esta elección:

- a) El primero se refiere a la dimensión del sector público: La elección entre dejar recursos a disposición del sector privado, o transferirlos al sector público.
- b) Dentro del sector público la elección funcional entre cada Secretaría de Estado o de empresa y empresa.
- c) Dentro de cada Secretaría, hay que elegir entre las diferentes dependencias y de éstas entre los diferentes programas de acción que cada una desea ejecutar.

Desde luego, el nivel de elección más elevado corresponde al grado de control de los recursos entre los sectores público y privado. Una forma de medirlos consiste en observar la relación que el volumen de gasto público guarda con el producto interno bruto. (ver cuadro No. 1 de este capítulo). Luego viene la elección entre lo que puede hacerse (a nivel de diferentes Secretarías de Estado) entre uno y otro sector de producción. Por un lado está la necesidad de llevar a cabo grandes proyectos de infraestructura y programas educativos que requieren de grandes sumas y cuyos efectos se sienten en el largo plazo (20 años), contra proyectos medianos o pequeños (en los sectores primarios de producción), que rinden en el corto plazo.

Es decir, el problema del tiempo entra en la elección de distintas formas: en primer lugar, la selección entre proyectos cuyo período de construcción es corto y aquéllos en los que es largo; en segundo lugar, entre aquéllos cuyos beneficios pueden conseguir rápidamente en forma complementaria y aquéllos en los que la producción del pleno efecto va madurando gradualmente.<sup>19</sup>

Al mismo tiempo, será importante conocer qué otros beneficios derivados se tendrán al realizarse uno u otro proyecto; del efecto multiplicador de esos programas o proyectos se desprende su valor estratégico. En este sentido puede decirse que una acción sería más estratégica entre mejores efectos cause dentro de una economía o una organización.

Entre las principales necesidades a satisfacer en un país como México están las de infraestructura básica, entendida ésta como aquella que

<sup>18</sup> Hicks Ursula., *La Financiación del Desarrollo*, Ed. Labor, España 1967.

<sup>19</sup> Hicks, Ursula K. *Op. Cit.* Pág. 132.

Cuadro No. 1

INVERSIÓN FIJA POR SECTOR, 1940-71  
(Millones de pesos y porcentaje)

Año	Total		P ú b l i c o <sup>2</sup>					Total		P ú b l i c o <sup>2</sup>		Inversión bruta fija como % de P.N.B.					
	Privado <sup>1</sup>	Total	Gobierno General			Corpo Empren dador y Agencias	Corpo raciones públicas	Privado <sup>1</sup>	Total	Gobierno General							
			Federal	Otro	Total					Federal	Otros		Gobierno Empren dador y Agencias	Corpo raciones Públicas			
----- millones de pesos corrientes -----																	
----- inversión bruta fija -----																	
1940	730	414	316	173	128	45	142	1	100.0	56.7	43.3	23.7	17.5	6.2	19.5	0.1	9.9
1941	916	548	368	254	182	72	113	1	100.0	59.6	40.2	27.8	19.9	7.9	12.3	0.1	10.5
1942	949	453	496	351	280	71	142	3	100.0	47.7	52.3	37.0	29.5	7.5	15.0	0.3	6.6
1943	1,205	596	609	425	347	78	181	3	100.0	49.5	50.5	35.3	28.8	6.5	15.0	0.2	8.9
1944	1,633	928	705	456	365	91	244	5	100.0	56.9	43.1	27.9	22.4	5.6	14.9	0.3	9.3
1945	2,149	1,247	902	528	421	107	368	6	100.0	58.0	42.0	24.6	19.6	5.0	17.1	0.3	10.3
1946	3,078	2,022	1,056	648	519	129	394	11	100.0	65.6	34.4	21.1	16.9	4.2	12.8	0.5	11.1
1947	3,674	2,503	1,371	741	567	154	598	14	100.0	64.6	35.4	19.2	15.2	4.0	15.4	0.6	12.8
1948	4,297	2,680	1,608	865	720	145	709	31	100.0	62.5	37.5	20.2	16.8	3.4	16.5	0.6	13.0
1949	4,830	2,789	2,041	997	812	185	962	82	100.0	57.8	42.2	20.6	16.8	3.8	19.9	1.7	13.3
1950	5,665	2,821	2,784	1,235	1,025	210	1,478	71	100.0	50.4	49.6	22.0	18.3	3.7	26.4	1.2	12.7
1951	8,341	5,370	2,971	1,505	1,215	290	1,440	26	100.0	64.1	35.7	18.1	14.6	3.5	17.3	0.2	15.4
1952	9,635	6,196	3,439	1,808	1,417	391	1,471	160	100.0	64.2	35.8	18.8	14.7	4.1	15.3	1.7	16.1
1953	8,791	5,554	3,237	1,591	1,354	237	1,440	206	100.0	63.2	36.8	18.1	15.4	2.7	16.4	2.3	14.2
1954	11,217	6,351	4,366	2,081	1,661	420	1,959	326	100.0	61.2	38.8	19.1	14.8	3.7	17.4	2.9	15.2
1955	13,609	8,978	4,631	2,140	1,617	523	1,930	561	100.0	66.0	34.0	15.7	11.9	3.8	14.2	4.1	15.4
1956	17,417	12,574	4,843	2,297	1,661	636	1,954	592	100.0	72.2	27.8	13.2	9.5	3.7	11.2	3.4	17.5
1957	19,854	13,948	5,936	2,917	2,186	731	2,643	376	100.0	70.3	29.9	14.7	11.0	3.7	13.3	1.9	17.3
1958	29,448	19,970	4,478	2,935	2,345	590	3,130	413	100.0	68.3	31.7	14.4	11.5	2.9	15.3	2.0	16.5
1959	21,225	14,354	6,871	3,194	2,613	581	3,078	599	100.0	67.6	32.4	15.1	12.3	2.8	14.5	2.8	15.3
1960	25,507	16,738	8,769	3,170	2,264	906	4,984	615	100.0	65.6	34.4	12.5	8.9	3.6	19.5	2.4	16.9
1961	25,649	14,661	10,788	4,072	2,934	1,138	5,646	670	100.0	57.9	42.1	15.9	11.4	4.4	22.8	3.4	15.7
1962	27,044	15,765	11,339	4,236	2,774	1,452	5,590	1,604	100.0	58.1	41.9	15.6	10.2	5.4	20.4	5.9	15.3
1963	32,546	18,193	14,353	5,966	4,103	1,863	6,162	2,225	100.0	55.9	44.1	18.3	12.6	5.7	19.0	6.8	16.6
1964	40,339	22,360	17,979	7,300	5,303	1,997	8,432	2,247	100.0	55.4	44.6	18.1	13.1	5.0	20.9	5.6	17.4
1965	44,225	27,311	16,914	6,077	4,502	1,575	8,386	2,451	100.0	61.8	38.2	13.7	10.2	3.5	19.0	5.5	17.5
1966	50,434	29,048	21,386	7,654	5,621	2,036	11,437	2,295	100.0	57.5	42.4	15.2	11.2	4.0	22.7	4.5	18.0
1967	59,571	36,786	22,785	9,002	6,617	2,385	10,966	2,817	100.0	61.8	38.2	15.1	11.1	4.0	18.4	4.7	19.4
1968	65,885	40,326	25,359	10,073	7,465	2,608	12,406	2,880	100.0	61.4	38.6	15.3	11.3	4.0	18.9	4.4	19.4
1969	72,800	44,280	28,520	10,859	7,965	2,894	14,666	2,995	100.0	60.8	39.2	14.9	10.8	4.1	20.2	4.1	19.4
1970	82,200	50,931	31,269	11,971	8,317	3,627	15,598	3,697	100.0	61.9	38.1	14.6	10.2	4.4	19.0	4.5	19.6
1971	89,680	51,617	29,983	12,662	9,062	3,600	17,321	....	100.0	64.6	35.4	15.0	10.7	4.3	20.5	4.5	18.6

1. Residual. Es por diferencia entre inversión pública realizada y autorizada.

2. Inversión Autorizada. Inversión programada para 1967-71. Inversión pública realizada (excluyendo Estados y Municipios) para 1965-69, era respectivamente: 13, 049; 15,475; 21,057; 23,314; 26,339. Incluye gastos de mantenimiento recurrentes no disponibles de manera separada.

3. Incluye gastos del Gobierno Federal en el Distrito Federal, las inversiones de los Estados y Municipios son estimadas.

Fuentes: Inversión total fija 1940-49, dato obtenido del IBRD, *The Economic Development of Mexico*, referida a 1950.  
1950-71, cuadro 2.2, estudio del Banco Mundial.

Inversión Pública: Gobierno Federal - Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1925-63 e Inversión Pública Federal 1965-70 y datos inéditos para 1971

Estados y Municipios - 1959-71: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa sobre emisión de bonos:

-1940-58: Estimados con base en las cifras para Estados y Municipios, obtenidos de la Secretaría de Industria y Comercio; Anuario Estadístico, varios números.

tiende a preservar los niveles de subsistencia y a estimular la actividad económica fundamental. Tal es el caso de los programas de salud, educación, vialidad, electrificación, comunicación, vivienda, riego, etc. Afortunadamente se ha comprendido que aún con grandes sacrificios, es posible alcanzar un grado de desarrollo que le permita al país, disfrutar de los beneficios extendidos a todos los integrantes de una comunidad y no sólo a algunos de sus miembros, mediante una correcta definición de objetivos, metas parciales consecutivas, estudio de los recursos disponibles, empleo óptimo de ellos y acción programada.

Para proporcionar la base del desarrollo económico, se requiere llevar a cabo grandes inversiones en esas infraestructuras a fin de que multipliquen su efecto hacia la población y los sectores básicos de la economía, puesto que el uso óptimo de los recursos para lograr los objetivos nacionales implica —entre otras cosas— la modificación del medio físico, como obras de riego para aumentar la productividad en el campo, caminos de penetración, inversiones en el sector energético, etc., además de los gastos y proyectos de tipo social para beneficio de las mayorías.

A medida que va avanzando el estadio de desarrollo de un país se van modificando las estructuras del gasto público. Como un ejemplo se tiene el caso de México: en 1927 con la administración del Presidente Calles (ver cuadro No. 1), el 75% de la inversión pública se destinó al sector de las comunicaciones y los transportes, el 20% a irrigación y el 5% a obras de beneficio social. En 1940, con Cárdenas aún predominó el sector de las comunicaciones (52%); y el sector social tan sólo absorbió un 10%; con el Presidente Alemán los gastos sociales aumentaron al 18% y alcanzan su proporción más alta con López Mateos (32%). Es decir, los gastos destinados al fomento económico material han sido proporcionalmente elevados a consecuencia de una política deliberada de promoción (ver cuadro No. 2).

En este momento no se juzga si el destino geográfico del gasto público fue el más adecuado y si los beneficiarios fueron quienes debieran ser. Sin embargo, parece ser que, a medida que el país va elevando su nivel de ingreso nacional y per-cápita, el gobierno logra captar un mayor volumen de ingresos. Estos, en proporción creciente van orientándose hacia los fines del desarrollo, impulsando así nuevos niveles de ingreso.

Se forma una especie de círculo, en virtud del cual el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de desarrollo. Los niveles de gobierno —como los de las entidades federativas y los municipios— con mucho menor nivel de ingreso y menos fuentes de financiamiento, en cambio, apenas alcanzan a financiar los órganos del Estado y los servicios de

Cuadro No. 2

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA<sup>1</sup> 1925-70  
(Millones de Pesos y Porcentajes del total)

Presidentes		Irriga- ción	Otra Agricul- tura	Poder & Indus- tria	Trans- & Comun.	Social	Otros	Total	Presidentes		Irriga- ción	Otra Agri- cultura	Poder & Indus- tria	Trans- & Comun.	Social	Otros	Total
CALLES	1925	—	-	-	77	5	-	82	CAMACHO	1941	16.9	0.6	8.3	56.1	16.0	2.1	100.0
	1926	20	-	-	77	5	-	102		1942	13.6	0.4	8.2	64.7	11.6	1.5	100.0
	1927	20	-	-	72	5	-	97		1943	14.6	0.6	6.3	68.1	9.0	1.4	100.0
OBREGON	1928	20	-	-	72	7	-	99	1944	17.8	0.8	9.6	59.0	10.8	1.7	100.0	
	1929	10	-	-	72	16	-	98	1945	16.5	0.5	15.6	54.2	10.7	2.3	100.0	
ORTIZ RUBIO	1930	10	-	-	80	13	-	103	1946	18.9	0.4	15.3	52.7	10.6	2.0	100.0	
	1931	10	-	-	70	11	-	91	ALEMAN	1947	17.4	2.3	12.8	51.5	13.8	2.0	100.0
1932	10	-	-	55	8	-	73	1948		16.2	4.5	18.1	44.3	15.6	1.2	100.0	
RODRIGUEZ	1933	10	-	-	64	11	-	85		1949	13.3	10.1	24.1	38.7	12.1	1.6	100.0
	1934	10	-	-	75	13	-	98		1950	14.0	5.3	29.8	40.4	9.6	0.9	100.0
CARDENAS	1935	30	-	-	93	14	-	137		1951	17.7	2.7	25.8	40.8	12.2	0.7	100.0
	1936	32	-	-	122	14	-	168	1952	16.7	0.4	21.3	42.0	18.3	1.3	100.0	
	1937	34	-	-	140	18	-	192	RUIZ CORTINEZ	1953	16.4	1.9	29.2	43.7	8.4	4.8	100.0
	1938	36	-	3	139	20	-	198		1954	14.5	0.5	30.9	35.6	9.4	7.4	100.0
	1939	38	1	27	144	22	1	233		1955	13.6	0.1	44.2	32.3	13.5	1.0	100.0
1940	36	8	60	152	29	4	290	1956		12.9	1.3	38.9	37.3	18.7	0.6	100.0	
				(como porcentaje del total)				1957		11.4	0.5	33.3	35.8	18.8	2.2	100.0	
CALLES	1925	—	-	-	93.9	6.1	-	100.0	1958	10.4	0.9	30.5	38.4	14.1	2.4	100.0	
	1926	19.6	-	-	75.5	4.9	-	100.0	LOPEZ MATEOS	1959	10.8	3.1	24.8	41.5	13.8	1.5	100.0
	1927	20.6	-	-	74.2	5.2	-	100.0		1960	7.1	1.2	32.6	35.7	22.6	2.4	100.0
OBREGON	1928	20.2	-	-	22.7	7.1	-	100.0		1961	8.7	1.0	39.4	26.9	17.3	2.9	100.0
	1929	10.2	-	-	73.5	16.3	-	100.0		1962	7.4	-	28.2	28.7	21.3	3.7	100.0
ORTIZ RUBIO	1930	9.7	-	-	77.7	12.6	-	100.0		1963	10.1	-	30.9	24.6	29.0	2.9	100.0
	1931	11.0	-	-	76.9	12.1	-	100.0	1964	11.5	2.3	33.8	21.3	32.2	2.9	100.0	
RODRIGUEZ	1932	13.7	-	-	75.3	11.0	-	100.0	DIAZ ORDAZ	1965	9.2	-	44.8	26.4	17.8	1.8	100.0
	1933	11.8	-	-	75.3	12.9	-	100.0		1966	9.2	-	42.5	25.1	22.2	1.0	100.0
	1934	10.2	-	-	76.5	13.3	-	100.0		1967 <sup>1</sup>	10.5	0.5	39.5	25.0	22.7	1.8	100.0
	CARDENAS	1935	21.9	-	-	67.9	10.2	-		100.0	1968 <sup>1</sup>	10.6	1.2	38.4	23.7	24.5	1.6
1936		19.1	-	-	72.6	8.3	-	100.0		1969 <sup>1</sup>	12.0	1.1	40.0	21.1	24.4	1.5	100.0
1937		17.7	-	-	72.9	9.4	-	100.0	1970 <sup>1</sup>	11.9	1.3	37.3	21.5	26.4	1.7	100.0	
1938		18.2	-	1.5	70.2	10.1	-	100.0									
1939		16.3	0.4	11.6	61.8	9.5	0.4	100.0									
1940	12.4	2.8	20.7	52.4	10.0	1.4	100.0										

(Para notas al calce final del cuadro).

<sup>1</sup> Gasto autorizado 1967-70: Gasto Programado.

Nota General:

Las cifras se presentan de acuerdo a los conceptos usados por la Secretaría de la Presidencia los cuales no coinciden con los que se usan en otros cuadros del apéndice.

Fuente:

Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1925-63 e Inversión Pública Federal, 1965-70.

seguridad. Lo que debilita su posibilidad de acelerar el crecimiento de sus gastos de inversión.

Frente a las grandes necesidades está por otro lado la insuficiencia —relativa— de los ingresos fiscales no sólo para satisfacer en ocasiones los gastos corrientes sino principalmente para procurar gastos de inversión que tengan efectos multiplicadores. Con el objeto de crear proyectos de uso público que sean autofinanciables y que liberen al Gobierno Federal en sus gastos, en México como en otros países se ha seguido la tendencia de descentralizar el gasto en forma de organismos o empresas paraestatales, con la ventaja de que pueden liberarse de ciertas trabas burocráticas y dispone por tanto de una mayor capacidad ejecutora. La tendencia a descentralizar —en ese sentido el gasto público— ha sido acelerada y en términos generales afortunada. En tanto que en 1941 el Gobierno Federal invertía el 66.2% de los recursos totales del sector público, las agencias descentralizadas el 33.5% y las empresas públicas apenas el 0.3% en 1970 la proporción fue de 36.2%, 51.6% y 12.2%; es decir, una proporción bastante más equilibrada y productiva sobre todo (ver cuadro No. 3).

En cuanto a las fuentes de financiamiento, también es muy importante considerar que, si bien en términos generales la elección de los métodos apropiados de financiamiento no pueden convertir un plan malo en bueno, sí puede mejorarlo<sup>20</sup>. Utilizando métodos equivocados incluso puede darse a traste con los mejores planes. El lado de los ingresos reclama tanta o más atención que el de los gastos. En un país en vías de desarrollo —como el nuestro— la política financiera debe cuidarse de tres elementos distintos. En primer lugar debe procurarse la adecuada provisión para los servicios existentes (gasto corriente), incluyendo el mantenimiento de los activos de capital no rentables (gasto de conservación y mantenimiento). Esta provisión debe ser amplia con el objeto de que no se disminuya —como frecuentemente sucede— la cantidad en la prestación de los servicios. En segundo lugar, deben planearse los gastos propios del desarrollo —es decir los de inversión— para aumento de capital; y, finalmente, un tercer elemento —constituído por la política financiera— que consiste en crear una adecuada infraestructura financiera.

Satisfechos estos requisitos en México, sobre todo el último que de hecho es equivalente al de los más adelantados del mundo, el financiamiento del gasto público ha evolucionado también de manera fundamental. En tanto que en 1941 las fuentes de financiamiento fueron 28% con recursos presupuestales, 32% con las utilidades y otros ingresos derivados de su

<sup>20</sup> Hicks K. Ursula. *Op. Cit.* Pág. 49.

Cuadro No. 3  
**INVERSION PUBLICA<sup>1</sup> INCLUYE AL INVERSIONISTA Y LA FUENTE  
 DE FINANCIAMIENTO, 1925-70**  
 (Porcentaje)

Presidentes		INVERSIONISTA				FINANCIAMIENTO			
		Gobierno Federal	Agencias Descentralizadas	Empresas Públicas	T o t a l	Recursos Presupuestales	Excedentes de Operación	Financiamiento Doméstico	Financiamiento Externo
CAMACHO	1941	66.2	33.5	0.3	100.0	28.0	32.0	40.0	—
	1942	68.8	30.6	0.6	100.0	27.0	28.0	32.0	13.0
	1943	67.6	31.9	0.5	100.0	44.0	29.0	24.0	3.0
	1944	62.1	37.1	0.8	100.0	65.0	31.0	4.0	—
	1945	55.9	43.4	0.7	100.0	44.0	31.0	20.0	5.0
	1946	59.2	39.4	1.4	100.0	43.0	23.0	20.0	14.0
ALEMAN	1947	51.9	45.7	2.4	100.0	51.0	22.0	20.0	7.0
	1948	51.7	46.1	2.2	100.0	65.0	24.0	7.0	4.0
	1949	46.6	49.2	4.2	100.0	56.0	27.0	5.0	12.0
	1950	42.0	55.3	2.7	100.0	52.0	27.0	5.0	16.0
	1951	48.3	50.8	0.9	100.0	57.0	28.0	5.0	11.0
	1952	50.3	44.8	4.9	100.0	58.0	26.0	7.0	9.0
RUIZ CORTINEZ	1953	46.5	46.8	6.7	100.0	54.0	28.0	7.0	11.0
	1954	45.4	46.8	7.8	100.0	51.0	26.0	7.0	16.0
	1955	43.5	43.8	12.7	100.0	40.0	29.0	19.0	12.0
	1956	44.3	42.7	13.0	100.0	53.0	31.0	3.0	13.0
	1957	46.3	47.0	6.7	100.0	47.0	27.0	12.0	14.0
	1958	42.7	50.6	6.7	100.0	44.0	15.0	14.0	27.0
LOPEZ MATEOS	1959	43.9	47.1	9.0	100.0	38.9	27.4	12.6	21.1
	1960	33.2	59.5	7.3	100.0	33.6	30.8	10.4	25.3
	1961	35.3	56.4	8.4	100.0	34.2	21.9	10.2	33.7
	1962	34.3	50.9	14.8	100.0	34.0	28.3	7.9	29.9
	1963	39.3	44.6	16.1	100.0	35.5	34.0	9.2	21.3
	1964	38.8	48.4	12.9	100.0	28.2	27.2	26.4 <sup>2</sup>	18.3
DIAZ ORDAZ	1965	33.5	51.4	15.0	100.0	17.8	42.9	16.0	23.3
	1966	33.6	55.3	11.1	100.0	14.8	35.5	23.5	26.2
	1967 <sup>1</sup>	37.4	49.8	12.8	100.0	17.3	35.9	19.5	27.3
	1968 <sup>1</sup>	37.6	50.6	11.8	100.0	16.7	33.5	22.8 <sup>2</sup>	26.9
	1969 <sup>1</sup>	35.8	53.3	10.9	100.0	16.0	32.0	26.2 <sup>2</sup>	25.8
	1970 <sup>1</sup>	36.2	51.6	12.2	100.0	16.0	32.3	26.3 <sup>2</sup>	25.3

(Para notas al calce ver final del cuadro).

Fuente: Secretaría de la Presidencia.

operación, y 40% con financiamiento bancario interno es decir, sin financiamiento externo; en 1970 las proporciones fueron 16.0, 32.3 26.3 y 25.3% respectivamente. Es obvio que, en 1941 el financiamiento externo no existía para México en virtud de la expropiación petrolera de 1938, teniendo como principal fuente de aprovisionamiento a los Estados Unidos.

Este esquema (ver cuadro No. 3), da una idea del monto del financiamiento interno y externo (51.6%), con que ya venía operando el sector público en el año de 1970. Es decir, los recursos propios del gobierno y hasta los impropios, son insuficientes para resolver los grandes problemas nacionales. De ahí el término "escasez relativa" de recursos financieros para satisfacer los requerimientos de nuestro desarrollo.

### 1.3. *Las grandes necesidades nacionales*

Existen muchos factores que determinan la existencia de problemas en nuestro país. Casi todos ellos derivados de una gran cantidad de necesidades elementales —unas— y otras creadas por el efecto demostración propio de sistemas inequitativos en la distribución de los bienes de producción y por tanto de la riqueza.

Uno de los que más afectan —por ejemplo— el nivel de vida de los mexicanos es el que se refiere a la ocupación y la subocupación de los recursos humanos existentes. Se calcula actualmente, una cifra de cinco millones de personas —además de las que se van incorporando año con año a las actividades productivas— las que buscan una mejor oportunidad de empleo. Al recorrer la República y consultar a los diversos sectores, se manifestaron coincidencias al considerar necesario:

- a) Mayor justicia social;
- b) Mejorar la distribución del ingreso;
- c) Alcanzar el pleno empleo;
- d) Mejorar la productividad;
- e) Mejorar el abasto de alimentos y energéticos;
- f) Ampliar la cobertura de la seguridad social y de las instituciones de salud;
- g) Mejorar la educación y la capacitación para el trabajo.<sup>21</sup>

Adicionalmente, del cuadro número 4 que aparece anexo se pueden desprender una serie de conclusiones respecto a la problemática que afronta México, y que en alto grado debe resolver o cuando menos promover su solución con recursos financieros propios o ajenos. La primera columna señala el porcentaje de población que declaró ingresos menores de \$ 500.

mensuales, es decir, la deficiencia ocupacional a que se hace referencia; como un promedio, el 49.7% de la población económicamente activa recibió en 1970 menos de esa cantidad, lo cual indica que existen entidades como Chiapas (80%), Guerrero (68%), Hidalgo (71%), Oaxaca (83%), Puebla (68%), Tlaxcala (67%), Yucatán (71%), y Zacatecas (71%), donde este aspecto se vuelve dramático.

Junto a esa cara de la problemática global, existen otras que reflejan las deficiencias en infraestructuras vitales, como el agua, la salubridad dentro de las viviendas, la educación, etc., que revelan la gran cantidad y diversidad de problemas que deben resolverse —los más— con la ayuda del presupuesto de sector público en México.

¿Cuáles de ellos tienen la más alta prioridad, si casi todos están ligados con la vida misma de la población? ¿A qué lugares deberá darse mayor atención y cuáles otros van a recibir una mínima ayuda? ¿Qué montos de inversión harían falta para resolver uno solo de esos problemas —empleo por ejemplo— a costa de dejar muchos otros satisfecho? ¿Qué porcentaje representaría esa cifra del producto nacional bruto dentro del país, o viceversa? ¿En qué tiempo se resolvería, además del costo?

Indudablemente que los presupuestos del Gobierno Federal se han venido significando por su crecimiento acelerado y continuo, sin embargo, el aumento de la población y con ello las múltiples demandas que se originan hacen necesario multiplicar los esfuerzos que deberán desarrollarse en los próximos años.

En el sector público mexicano los gastos presupuestados en su proceso histórico han tenido un incremento explosivo, destacando particularmente el período de la administración, 1971-1976.

Para corroborarlo basta analizar las siguientes cifras comparativas:

1) En el período 1941-1946 el presupuesto ascendió a \$ 5,065.9 millones, para todo el sexenio (ver cuadro No. 5); el que comparado con los \$ 439,643 millones del año 1976, representa esta última cifra con respecto a la primera un incremento de 86.8 veces más;

2) En el período 1960-76, el presupuesto aumentó casi 43 veces con respecto a 1960; lo cual indica que el presupuesto del primer año señalado representa el 2.33% del autorizado para 1976.

3) La suma de los gastos presupuestados de 1941 a 1970 asciende a \$ 476,198 millones, cantidad que resulta muy similar a la otorgada para 1976 \$ 439,643 millones. Esta comparación arroja un dato muy significativo; los gastos presupuestados de 41 a 70 fueron superiores tan sólo en

<sup>21</sup> López Portillo, José. *Discurso, Op. Cit.* Pág. 7.

Cuadro No. 4  
INDICADORES DE NIVEL DE VIDA, 1970\*

Entidad	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Aguascalientes	50.79	36.43	.95	21.28	49.76	22.67	14.68	28.08	338,142	63.63	36.37
Baja California Norte	13.13	17.43	.71	34.43	58.70	19.64	11.76	22.26	733,805	84.30	15.70
Baja California Sur	20.70	19.87	.61	35.97	74.25	29.88	12.36	27.66	128,019	49.93	50.07
Campeche	55.60	24.19	.67	52.13	75.54	48.73	22.82	39.95	251,556	63.81	36.19
Coahuila	38.05	23.87	.94	26.35	57.23	25.98	12.41	26.40	114,956	72.75	27.25
Colima	34.45	24.70	1.00	21.92	58.69	51.64	19.87	30.32	241,153	69.22	30.78
Chiapas	79.96	32.19	.99	61.78	77.18	59.09	43.27	50.64	156,905	27.74	72.26
Chihuahua	35.48	28.13	.82	34.07	53.99	27.05	12.93	37.50	161,253	65.44	34.56
Distrito Federal	15.92	8.94	.88	4.48	22.48	26.09	9.09	12.55	687,417	96.66	3.44
Durango	58.03	40.22	.71	46.30	69.42	27.87	14.33	36.69	939,208	41.47	58.53
Guanajuato	59.86	44.07	1.10	42.95	63.73	31.58	35.30	39.80	227,037	52.12	47.88
Guerrero	68.29	36.61	.79	55.82	59.24	60.08	44.60	46.49	159,736	35.63	64.37
Hidalgo	71.46	41.80	1.14	50.80	73.63	43.16	37.87	45.69	193,845	28.22	71.78
Jalisco	39.71	25.31	.92	32.68	45.24	24.85	19.37	26.87	329,658	68.51	31.49
Estado de México	38.12	25.89	.92	36.61	60.18	34.38	24.94	31.58	383,318	62.35	37.65
Michoacán	62.62	39.76	.83	46.70	67.58	41.53	33.78	41.83	232,423	46.13	53.87
Morelos	51.02	24.65	.83	33.18	65.54	42.11	25.38	34.67	616,119	69.95	30.05
Nayarit	34.94	27.32	.76	53.36	77.75	49.48	21.46	37.87	544,031	50.01	49.99
Nuevo León	24.80	13.51	.67	18.47	43.99	33.79	10.66	20.84	169,469	76.50	23.50
Oaxaca	82.99	41.11	1.31	65.36	83.30	57.09	41.98	53.31	201,542	27.03	72.97
Puebla	68.20	37.14	1.29	52.02	68.29	44.93	33.22	43.58	250,823	46.57	53.43
Querétaro	60.00	49.68	1.03	46.47	74.82	41.49	37.95	44.49	485,523	35.59	64.41
Quintana Roo	49.56	22.27	.49	58.03	84.40	56.00	23.81	42.08	88,150	36.54	63.46
San Luis Potosí	66.73	44.71	1.01	53.16	70.43	39.65	29.05	43.53	128,200	39.00	61.00
Sinaloa	26.96	20.89	.64	48.86	74.46	45.17	21.26	34.03	126,653	48.06	51.94
Sonora	18.52	22.26	.77	31.43	58.43	23.75	13.56	24.10	109,872	66.51	33.49
Tlaxcala	67.81	40.50	1.23	50.20	79.11	41.28	23.34	43.35	420,638	49.71	50.29
Tamaulipas	36.26	22.87	.65	33.94	54.32	38.31	14.33	28.67	145,686	68.95	31.05
Yucatán	71.36	30.39	.95	58.40	71.00	48.24	26.22	43.79	758,355	65.00	35.00
Tabasco	62.05	27.65	.75	66.70	75.68	52.51	23.84	44.20	768,327	33.49	66.51
Veracruz	58.41	28.18	.81	49.69	65.44	44.70	29.44	39.52	381,542	47.12	52.88
Zacatecas	71.41	52.38	.90	56.61	79.45	29.37	18.77	44.13	951,462	31.35	68.65

- 1) % de la PEA que declaró ingresos menores de \$ 500.00 mensuales.
- 2) % de población total que no consume carne, leche o huevo.
- 3) Tasa de mortalidad (%).
- 4) % de la población con viviendas sin agua entubada.
- 5) % de la población en viviendas sin drenaje.
- 6) % de la población en viviendas de un solo cuarto.
- 7) % de población analfabeta (respecto a la población en edad).

- 8) Indicador del nivel de vida (como un promedio de los siete anteriores).
- 9) Población total de la entidad (número de habitantes).
- 10) % de población urbana.
- 11) % de población rural.

\* Fuente: IX Censo General de población y vivienda, SIC DGE, 1970. Tomado de Lagos M. Rafael, La Programación del Desarrollo en México. Ponencia IEPES, 1976.

un 8% con respecto al presupuesto de 1976.

Durante los años de 1961 a 1970, los presupuestos del Gobierno Federal han venido observando una tasa promedio de crecimiento del 9.7%, pero a partir de 1971 y hasta 1976 su tasa media anual ha llegado a ser del 36% (ver cuadro No. 6).

Independientemente de que eso supone la necesidad de captar recursos fiscales en una proporción bastante más elevada con respecto del producto nacional, en comparación al período 1961-70; supone también la necesidad de recurrir al financiamiento interno y externo, con lo cual, la deuda del sector público se supone va en incremento en tanto no crezcan en forma similar los ingresos fiscales.

Adicionalmente al extraordinario crecimiento que ha venido experimentando el gasto público, (5.5 veces; 1976 con respecto al de 1969), han existido diferencias sustanciales entre lo presupuestado originalmente y lo ejercido al final de cada año. Por ejemplo, el aumento presupuestado de 1970 a 1971 era de 11.1%, equivalente en ese último año a los 79.6 miles de millones de pesos, para que al final del mismo año se hubiera llegado a 121.2 miles de millones, es decir, una diferencia absoluta de 41,000 millones de pesos en unos cuantos meses; o sea, un 52.2% arriba de lo presupuestado en ese mismo año y un 68% por encima de lo gastado —un año antes— en 1970.

Igualmente, en los años de 1972 a 1974 han existido desfases importantes entre los presupuestos originalmente autorizados y los finalmente ejercidos.

Seguramente que esta deficiencia de control financiero en los diferentes programas del sector público es lo que hizo que el gobierno federal se decidiera en el año de 1975 y para el ejercicio de 1976, de aplicar el sistema de presupuestos por programa.

A pesar de todo, el Gobierno Federal, y el sector público en general deberán poner énfasis en la aplicación integrada del P. P. P., complementado con un sistema de prioridades y jerarquías en cada uno de los grandes grupos de necesidades nacionales a fin de poder llegar a elaborar en sistema de asignación de recursos más real y equitativo; y en general, a un sistema de control presupuestal más estricto que el tradicionalmente utilizado por los órganos de gobierno.

Señalar, como hasta ahora se ha hecho, que mejorar el nivel de vida de los mexicanos es uno de los objetivos más elevados que persigue el país, y aumentar la capacidad del sistema económico para generar empleos, una de las prioridades más altas. Anotar por lo tanto, claramente el plazo necesario para incrementar el nivel de ingreso y hacerlo equitativo. Estas serán

Cuadro No. 5

## CLASIFICACION ADMINISTRATIVA DE LA ASIGNACION ORIGINAL Y EL GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO

FEDERAL PERIODO 1941-1970

(Miles de Pesos)

Ramos	1941-1946		1947-1952		1953-1958		1959-1964		1965-1970		Total	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
I Legislativo	54,297	92,861	113,552	179,056	189,782	260,195	338,874	414,904	513,906	560,021	1'210,411	1'507,037
II Presidencia de la República	9,412	17,291	16,000	62,691	41,604	130,313	141,818	604,904	427,677	1'539,987	636,511	2'374,586
III Judicial	32,135	32,022	68,762	67,978	176,617	181,724	312,782	390,302	529,531	466,523	1'119,630	1'057,549
IV Gobernación	64,583	79,448	104,424	128,037	240,636	237,191	412,460	433,239	757,289	689,942	1'579,401	1'567,657
V Relaciones Exteriores	34,719	40,995	223,766	211,433	400,327	400,258	791,469	857,446	1,375,210	1'391,113	2'912,190	2'987,245
VI Hacienda y Crédito Público	260,748	1'392,442	562,293	833,611	1'290,281	1'573,978	2'779,429	3'300,543	4'460,967	9'004,728	9'353,769	16'105,302
VII Defensa Nacional	889,765	942,857	1'587,615	1'577,481	2'885,599	2'790,749	5'020,524	4'911,969	8'920,552	8'225,746	19'299,355	18'450,752
VIII Agricultura y Ganadería	641,630	711,789	273,165	304,991	814,190	940,561	1'573,808	1'551,273	2,709,551	2'470,465	6'017,144	5'807,079
IX Comunicaciones y Transportes	720,920	1'205,014	2'875,352	2'949,374	6'766,452	6'508,423	4'634,676	4'938,853	7'855,441	7'480,643	22'854,841	22'880,307
X Industria y Comercio (1)	71,915	368,551	154,228	233,307	544,467	262,115	618,361	649,525	993,548	904,016	2'082,539	2'418,094
XI Educación Pública (2)	784,918	776,244	1'842,589	1'874,029	4'617,456	5'132,534	15'132,058	14'778,856	37'297,753	34'742,193	59'874,201	57'310,856
XII Salubridad y Asistencia (3)	325,977	366,773	766,469	784,094	1'615,368	1'748,427	3'505,966	4'372,685	7,692,140	7'939,414	13'905,940	15'211,393
XIII Marina	189,799	236,355	446,670	404,697	1'523,064	1'472,320	2'121,104	1'974,437	3'729,970	3'409,167	8'010,717	7'492,976
XIV Trabajo y Previsión Social	25,191	29,575	37,102	38,342	117,334	132,342	241,416	252,152	379,661	359,005	800,704	811,416
XV Asuntos Agrarios y Colonización	60,795	60,673	88,191	87,583	160,294	163,559	462,954	486,046	714,681	794,835	1'466,435	1'592,696
XVI Recursos Hidráulicos (4)	—	—	1'695,364	1'928,423	3'855,680	4'064,631	5'433,365	6'897,902	12'103,025	9'994,634	23'117,434	22'905,590
XVII Procuraduría	12,402	12,863	25,037	26,661	57,158	61,298	141,910	142,239	315,634	297,832	532,941	540,893
XVIII Patrimonio Nacional (5)	—	—	39,886	51,678	60,108	119,327	576,264	1'240,822	1'781,166	1'919,633	2'456,534	3'331,490
XIX Industria Militar (6)	—	—	106,221	126,915	241,132	236,194	392,822	365,694	576,453	542,673	1'318,628	1'272,476
XX Obras Públicas (7)	—	—	—	—	—	—	6'623,669	6'275,418	9'909,146	10'542,168	16'532,855	16'817,586
XXI Turismo (8)	—	—	—	—	—	—	215,561	278,174	513,288	522,196	728,849	800,370
XXII Inversiones	145,000	313,126	882,448	4'288,008	3'466,604	10'794,308	4'978,573	13'652,108	9'169,190	31'787,575	18'641,815	60'836,125
XXIII Errogaciones Adicionales (9)	—	—	972,544	3'531,748	3'239,610	10'574,956	10'127,738	22'933,036	18'176,966	59,388,522	32'456,858	96'428,262
XXIV Deuda Pública	741,671	1'344,702	3'487,993	3'564,645	5'042,499	9'365,994	6'180,765	31'849,040	8'120,171	58,950,886	23'573,069	105'075,476
Suma Gobierno Federal:	5'065,877	8'023,581	16'369,571	23'254,521	37'346,262	57'151,397	72'758,342	123'469,767	138'962,719	253'683,947	2'705'02,771	465'583,213
XXV Organismos Descentralizados y Empresas Propiedad del Gobierno Fed.	—	—	—	—	—	—	—	—	205'695,484	246'525,839	205'695,484	246,525,839
	5'065,877	8'023,581	16'369,571	23'254,521	37'346,262	57'151,397	72'758,342	123'469,767	344'658,203	500'209,786	476'198,255	712'109,052

(1) El Ramo de Economía, se convierte en el Ramo Industria y Comercio en Diciembre de 1948.

(2) Asuntos Indígenas, se incorpora a la Secretaría de Educación Pública en Diciembre de 1946.

(3) En Octubre de 1943 la Sría. de Asistencia Pública y el Depto de Salubridad, se integran para formar la actual Sría. de Salubridad y Asistencia.

(4) En Diciembre de 1946 se integra la Sría. de Recursos Hidráulicos.

(5) En Diciembre de 1958 se crea la Sría. del Patrimonio Nacional.

(6) En Abril de 1947 se constituye el Depto. de la Industria Militar.

(7) En Diciembre de 1958 la Sría. de Comunicaciones y Obras Públicas se divide en las Secretarías: Obras Públicas y Comunicaciones y Transportes.

(8) En Diciembre de 1958 se crea el Depto. de Turismo, funciones tales que desempeñaba la Secretaría de Gobernación.

(9) El "Ramo Errogaciones Adicionales" se establece en 1947, con la finalidad de que cada Ramo fije con exactitud las cantidades que destinen a atender los servicios de su competencia. Por lo tanto, comprende los gastos que por su índole, no pueden considerarse como propios de los demás Ramos que figuran en el Presupuesto.

Fuente:

Cta. de la Hacienda Pública Federal 1941-1970.  
Dirección General de Egresos.  
Subdirección del Gasto Público.

Cuadro No. 6

EL GASTO PRESUPUESTADO Y EJERCIDO DEL SECTOR PARAESTATAL  
Y DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

Millones de pesos

Año	Total Sect. Públ. Fed.		*Total Empresas y Org. de Participación Estatal.	
	Presupuestado	Ejercido	Presupuestado	Ejercido
1960	10,256	20,150		
1961	11,041	20,362		
1962	12,320	20,219		
1963	13,801	20,295		
1964	15,953	28,285		
1965	37,008	64,019	19,154	27,304
1966	52,383	66,054	32,251	33,558
1967	55,527	79,452	33,419	38,599
1968	61,414	83,422	37,193	42,297
1969	66,096	98,001	39,583	48,185
1970	72,229	109,261	44,095	56,582
1971	79,656	121,261	48,893	65,545
1972	123,380	147,312	68,636	70,082
1973	173,879	191,206	84,489	88,965
1974	230,960 <sup>1</sup>	283,664 <sup>2</sup>	121,015	—
1975	346,658	398,200 <sup>2</sup>	160,551	184,090 <sup>2</sup>
1976	439,643	492,400 <sup>3</sup>	201,600	225,792 <sup>3</sup>

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, S.H. y C.P. Contaduría de la Federación, Oficina Centralizadora de Cuentas y Estimadores.

\* A partir de 1965 es cuando se llevó el control de los Organismos y Empresas, de Participación Estatal.

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación. Diciembre, 1973.

<sup>2</sup> Estimado por la S.H.C.P. Dirección Gral. de Egresos.

<sup>3</sup> Estimado sobre un 12% de aumento.

las únicas formas en que se lleguen a definir un sistema de prioridades en forma práctica y realista.

#### 1.4. *La fijación de objetivos*

En respuesta a esos problemas el sector público, como coordinador de las acciones nacionales, deberá explicitar un sistema de jerarquías de acuerdo a la intensidad con que cada uno de estos aspectos afecta a la población; hasta el momento, a lo más que ha llegado es a la fijación de objetivos a manera de índices de deseabilidad, y en ciertos campos se han señalado metas de cumplimiento.

En un sentido muy general, existen dos grandes campos de elección: el que se refiere a objetivos o fines y el que se refiere a medios o instrumentos. En ambos casos el problema de elección surge si hay competencia entre los objetivos y los instrumentos. Se entiende que dos objetivos son competitivos entre sí, si perseguir uno equivale sacrificar el otro en alguna medida.

Los conceptos de objetivos e instrumentos no son sustantivos, sino adjetivos. Distintas acciones o bienes tienen diferentes grados de instrumentabilidad; es decir, sirven en mayor o menor grado para conseguir que se produzcan ciertos bienes o se realicen ciertas acciones. Una cosa o una acción es un objetivo o es un instrumento sólo dentro del contexto de un campo de actividad definido y dentro de un plazo concreto.<sup>22</sup>

Aquellos objetivos cuyo grado de instrumentabilidad es cero podría llamárseles puros o finales. Por lo general, están relacionados con juicios éticos o estéticos y por tanto dependen más bien del observador que de su propia naturaleza.<sup>23</sup>

Estamos interesados en que  $O$  se obtenga al menor costo posible por razones principales; (i) porque los recursos son escasos, es decir, no hay suficientes para lograr todos los objetivos en toda la magnitud deseada; y (ii) porque los mismos recursos pueden emplearse en la obtención de otros objetivos distintos a  $O$ . Por tanto, mientras menos recursos o factores se usen por unidad de  $O$ , más factible resultará obtener mayores cantidades de otros objetivos (o del mismo  $O$ ). Se dice que los medios escasos que tienen usos alternativos son económicos.<sup>24</sup>

Una de las características del método programático reside en que permite escoger entre varios recursos aquél que es el más eficiente de todos

<sup>22</sup> Ahumada, Jorge, *Notas para una Teoría General de la Planificación*, ILPES.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

para lograr un objetivo.<sup>25</sup>

En relación con los objetivos, el método programático permite, en esencia, verificar tres cosas: (i) que se da preferencia a los más deseables; (ii) que los objetivos son compatibles entre sí, y (iii) que las metas son realistas o factibles.

El primer problema anotado es el de las prioridades. Surge de la relación de escasez entre objetivos y recursos. Si no se pueden lograr todos los objetivos al mismo tiempo y en el mismo grado, hay que fijar un orden de prelación. Su complejidad nace principalmente de dos cosas:

a) Rara vez un individuo en particular posee una clara percepción de la jerarquía de sus preferencias; y

b) Los distintos individuos en un grupo poseen jerarquías de preferencia conflictivas.

Dos objetivos son incompatibles entre sí, cuando la obtención de uno envuelve el sacrificio completo del otro. Se trata de un caso extremo de competitividad (ejemplo: la guerra y la paz). La incompatibilidad puede surgir de la naturaleza misma de los objetivos o del hecho que compiten por los mismos instrumentos. Un objetivo puede ser no factible, es decir, no puede proponer alcanzar una meta inalcanzable en un plazo dado. El realismo de un objetivo está determinado por la escasez de los instrumentos o por su eficacia. Debido a que tanto la escasez como la eficiencia cambian con el tiempo, el realismo de un objetivo varía con el plazo considerado.

Se tendrá que distinguir entre la pura enunciación y la definición de objetivos. Por ejemplo: cuando se dice, que uno de los objetivos nacionales es "incrementar la capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector productivo", esto representa sólo una enunciación. Sin embargo, como este objetivo está ligado con otro relacionado "con una distribución más equitativa del ingreso", se tendrá que señalar en forma más específica tanto su proposición de cumplimiento como su interrelación con otras variables. Es decir, se tendrá que especificar una meta, lo cual, en nuestro ejemplo implica decir: si el producto interno bruto crece al 7% se va a mantener el mismo nivel de empleo, ya que la tasa media de crecimiento anual de la población es aproximadamente igual a la de la población económicamente activa. Otra propuesta podría ser que el producto interno creciera al 8.2% —por ejemplo— con lo cual la proposición de desempleo se reduce en alrededor de un 3% anual, considerando que la tasa media de crecimiento anual del empleo es de 4.75%. Una tercera alternativa de meta de crecimiento del producto bruto sería que creciera al 9.5% con lo cual se

<sup>25</sup> *Metodología de la Programación del Desarrollo Estatal*, Comisión Nacional de Desarrollo Regional, México 1975.

tendría una tasa media de crecimiento del empleo del 6.3% aproximadamente. Lo anterior bajo el supuesto de que la tasa media de crecimiento de la población no aumentará. Esto ya significa una definición de objetivos.

Es decir, un objetivo se define cuando se ha fijado el sujeto de la acción, se ha cuantificado el objetivo y se ha determinado un plazo para alcanzarlo. Un objetivo definido se llama "meta".

Por lo general, ni los individuos ni los grupos persiguen un solo objetivo, sino un conjunto. Pueden darse dos tipos de relaciones, entre los objetivos que componen cualquier conjunto: de competitividad y de complementaridad.

Dos objetivos son complementarios entre sí, si la obtención de uno en cierta forma obliga a la obtención del otro en alguna medida. La competitividad ya fue definida en párrafos anteriores.

Existen en general dos grandes problemas programáticos: (1) cómo escoger entre objetivos y (2) cómo escoger instrumentos o técnicas. La condición determinante de la solución de ambos problemas es la escasez de recursos, dado que los recursos son escasos es lógico que: se les deba utilizar plenamente y se deba utilizar los disponibles de modo que se obtengan el máximo de objetivos. Este es el principio de la maximización, cuyo corolario es el siguiente: dada la cuantía de un objetivo a conseguir, hay que procurar obtenerlo con el mínimo de recursos posibles. Por ocupación o utilización plena se entiende la ocupación total de recursos más escasos si no hay perfecta sustituibilidad. Si la hay, envuelve la ocupación plena de todos los recursos.<sup>26</sup>

### 1.5. *El sistema de prioridades*

Si los recursos son escasos, es evidente la imposible satisfacción de los objetivos de toda la colectividad en igual medida. Habrá que satisfacer los de algunos en mayor grado que los de otros. ¿Cómo determinar quienes deben ser más favorecidos y en cuánto? Este es el problema de la injusticia distributiva, que en economía se denomina "de distribución del ingreso y el bienestar".

Hay un aspecto de la distribución del ingreso que está relacionado con el tiempo, que podría plantearse así: ¿Qué es preferible, satisfacer en mayor medida los objetivos de la generación presente o los de la generación futura? Este es el problema de preferencia temporal, y la justificación intergeneracional.

<sup>26</sup> Ahumada, Jorge. Notas para . . . *Op. Cit.* Pág. 28.

Como antes se señaló, en cuanto a los objetivos sería conveniente verificar que la jerarquización establecida por la autoridad es la apropiada. Idealmente, la autoridad generalmente política, debiera dar a los programadores una lista de objetivos indicando para cada cual la prioridad y la magnitud en que ella pretende que se satisfaga cada uno dentro de un plazo determinado.

Indicar la prioridad de los objetivos quiere decir fijar el orden de su satisfacción. Por ejemplo, conjuntamente se afirma en nuestro país, que la educación tiene la más alta prioridad, pero esto no quiere decir que se deban emplear los recursos hasta satisfacer totalmente la meta de educación, de tal forma que se procuraría obtener el objetivo marcado con jerarquía dos, sólo si sobran recursos.

La autoridad puede cometer dos tipos de errores en cuanto a la jerarquización de los objetivos: uno puede ser el relativo al orden en que las establece y el otro en relación a la magnitud de las metas. Es decir, errores en cuanto a criterios ordenados (1, 2o, 3o., etc.) cardinales (50%, 60%, etc.) y en cuanto a la dimensión del monto que se pretende alcanzar.

Se puede decir que un orden cualquiera de prioridades, está equivocado sólo si se cuenta con un patrón óptimo de jerarquización contra el cual se le pueda comparar. En el campo de la economía se han establecido patrones óptimos de jerarquización, que son válidos dados ciertos supuestos, entre los cuales los principales son:

- a) Cada individuo está en posición para fijar su propio sistema de prioridades económicas mejor que cualquiera otra autoridad.
- b) Todos los objetivos económicos específicos son comparables entre sí y son instrumentos para un objetivo más alto, que es el bienestar social.
- c) Dado que los recursos económicos son escasos, es lógico utilizarlos de modo que se maximice el bienestar económico; y
- d) Los individuos actúan racionalmente en el campo económico.<sup>27</sup>

El sistema de prioridades económicas varía de un individuo a otro, en función de las diferencias en la cuantía de recursos de que disponen y de las diferencias individuales en la jerarquía de valores o preferencias, y necesidades (distintas estructuras de gasto al mismo nivel de recursos).

Casi siempre, el sistema colectivo de prioridades económicas, se computa como un promedio ponderado de las prioridades individuales, cuya calificación es la proporción del gasto total colectivo en que incurre cada individuo. Por tanto, el sistema colectivo de prioridades depende de la distribución del ingreso. Si el ingreso se redistribuye, cambia el sistema de prio-

<sup>27</sup> Ahumada, Jorge *Op. Cit.* Pág. 30.

ridades.<sup>28</sup>

Las diferencias individuales en la jerarquía de preferencias a un mismo nivel de ingreso dependen de características demográficas, tales como edad y sexo, y socio-culturales, como educación y antigüedad en el status. Y opciones en un universo concurrential.

En el sistema de economía mixta en el cual vivimos, el ejercicio del poder económico requiere —como antes se señaló— de un mecanismo o institución social. Este mecanismo es el mercado. Dada la distribución del ingreso y la riqueza, el sistema de prioridades económicas colectivas resulta del ejercicio de las fuerzas económicas en el mercado.

Para finalizar, vale la pena señalar esencialmente la necesidad de plantear un esquema de prioridades para poder decidir presupuestalmente.

Asimismo, es necesario señalar que en el caso de México no se ha considerado el principio correcto para la asignación presupuestal.

Se considera como básica presupuestalmente en este momento la sentencia de “prever para el futuro”; sin embargo, debe tenerse presente que esa es parte de las técnicas de programación y planeación. La esencia de presupuestar es decidir entre alternativas, mostrando fundamentalmente en qué campo se necesita aplicar determinado recurso.

Para ello se necesita tener elementos de juicio a fin de elegir en donde se requiere gastar, con el objeto de poder tomar la alternativa más conveniente.

Habrá que reconocer que en la historia económica de México y específicamente en su parte presupuestal se ha sentido un vacío que nos ha conducido a un grado creciente de desfase entre la asignación de los recursos públicos para gastos y los que obtenemos mediante nuestras fuentes ya por sí tradicionales de ingresos, y que finalmente, ha convertido nuestros propósitos en realidades muy distintas a las que inicialmente se plantearon.

El desequilibrio presupuestal a que últimamente nos hemos enfrentado, ha contenido tasas crecientes y márgenes diferenciales muy elevados que lo han llevado hacia límites de error que pueden calificarse como inaceptables.

Por ello se siente la necesidad de hacer recomendaciones en torno a dos cuestiones fundamentales, ligadas una con otra. Por una parte, lo indispensable que resulta para el país, adoptar un esquema de planificación (del cual se habla en el capítulo correspondiente) y, por otra, lo conveniente de tomar criterios adicionales para jerarquizar nuestras necesidades de gasto público.

Para efecto de determinar las prioridades hay que considerar siete fac-

<sup>28</sup> Ahumada, Jorge. *Op. Cit.*, Pág. 36.

tores fundamentales, que deben ponderarse para determinar su peso específico, que varía según cada caso concreto, y se refiere a: 1) Trascendencia estratégica social y nacional de la materia y función; 2) preferencia; 3) necesidad; 4) costo, costo comparativo y costo de oportunidad; 5) productividad (relación insumo-producto); 6) posibilidades (factibilidad, capacidad instalada, capacidad de absorción de recursos, etc.) y 7) impacto del producto o resultado. La calificación neta de la suma de los factores anteriores debe compararse para definir las prioridades.

De acuerdo con la trascendencia estratégica, esto es, el valor de fondo para una sociedad, así como la coyuntura en que se encuentran.

Generalmente de los factores anteriores sólo se toma el de preferencia, y el de necesidad, y esporádicamente otro de los mismos, pero nunca se hace un esfuerzo explícito de consideración sistemática de todos, ni se califican parcial y globalmente. Por eso, dejan de tomarse elementos necesarios en las decisiones, que hacen que en una alta proporción, sean parciales y no siempre acertadas; ni siquiera hay la posibilidad de que ventajas no consideradas compensen desventajas no hechas explícitas.

Por eso es indispensable establecer sistemas que presten mayor rigor en la toma de decisiones, y menos discrecionalidad y hasta arbitrariedad, para definir mejor las prioridades, prerrequisito básico para una actuación racional.

Así, habrá que tomar en cuenta las necesidades existentes. Es decir, de qué tamaño es el universo al que se va a tratar de servir con determinado programa y si es posible, medir la intensidad de la necesidad de ese universo, se conocerá mejor el tipo de decisión que se tome.

Habrà que considerar también cuál será el porcentaje del universo a servir que se puede cubrir en el corto, mediano y largo plazo y si dicho porcentaje amerita tomar la alternativa de gasto como una opción aceptable en atención al monto de las necesidades a satisfacer.

En segundo lugar, habrá que tomar en cuenta cuáles son las preferencias que se tienen por determinados programas; a estas preferencias pudiera llamárseles prioridades normativas cuando es el ejecutivo de más alto nivel en una organización el que se compromete a tomar el riesgo de una decisión. Generalmente estas preferencias han jugado un papel político, el cual no deberá desecharse desde el punto de vista técnico, pero también deberá combinarse con los costos económicos y financieros de llevar a cabo tal o cual decisión en este tipo de prioridades. En el aspecto presupuestal los resultados de este tipo de decisiones, han tenido como consecuencias que los mayores presupuestos por dependencias no siempre hayan coincidido con los objetivos y prioridades del sector público o del mismo país en su conjunto.

La posibilidad, es un elemento de juicio muy importante y habrá que analizarla en función de su capacidad de absorción de recursos, (efectos de saturación y deseconomías de escala) de su capacidad instalada, de la vocación de la misma dependencia y de la experiencia con que cuente para poner en marcha determinados programas.

Un cuarto aspecto que deberá cubrirse es el relativo a la productividad de las dependencias. Es posible que sean eficientes en cuanto a que cumplan sus objetivos y metas, sin embargo es probable que las ejecuten en lapsos de tiempo demasiado flexibles, que los recursos humanos, materiales o de capital que requieren para realizarlos adquieran un costo muy elevado, por lo cual, los costos unitarios se incrementen. Será necesario por tanto, que la elección tome en cuenta la productividad-costo unitario; tomar en consideración la etapa de producción de bienes o servicios en la cual los factores productivos dan un máximo rendimiento, cuando llegan a un óptimo y cuando la productividad decrezca por efecto de las deseconomías de escala.

Esto último es necesario conocerlo precisamente para no llegar a esas etapas en la producción o prestación de servicios a fin de tomar con antelación otro tipo de opciones.

El costo de oportunidad es uno de los elementos que puede orientarnos hacia una decisión en cualquier momento. Si se decide adoptar la alternativa número uno, ésta llevará sobre sí el costo de no haber realizado las alternativas 2 ó 3. Cuáles son las consecuencias de no haber llevado estas otras dos opciones y cuáles serán los beneficios de haberse decidido por la primera, serán los resultados del análisis del costo alternativo, de sustitución o de oportunidad.

Finalmente, el impacto de una decisión es la que nos va a medir el resultado de los productos que estamos elaborando. Cuáles son los ahorros que estamos produciendo y cuáles son los beneficios actuales y esperados.

Cada uno de estos seis elementos, son los que deberán tomarse en cuenta para tomar una decisión. Sin embargo, como antes se mencionaba, en el caso de México han sido fundamentalmente las preferencias del titular las que han orientado y llevado las políticas de asignación de recursos hasta las consecuencias actuales. Son esas preferencias las que han conducido cada 6 años al país, a los estilos especiales de Gobierno. Son esos estilos, los que nos han impuesto modas temporales en los programas de Gobierno. Son esas modas, las que han conducido al modelo mexicano de crecimiento por un sendero cada vez más estrecho, pero con la permanencia de la discrecionalidad como base.