

## CAPÍTULO XII

### HACIA UN SISTEMA DE PRIORIDADES PARA LA ASIGNACION DE RECURSOS

#### 1. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado, a nivel micro-económico la asignación de recursos se realiza eligiendo las alternativas de inversión-operación tendientes a maximizar los beneficios esperados. Los elementos de juicio que operan en la empresa para calcular el beneficio posible dentro de cada opción están dados por la relación de precios de sus insumos y sus productos, comparados con los de la competencia.

La selección de las alternativas para asignar a determinado fin los recursos escasos de un país o del sector gobierno, se realiza de manera diferente y en forma más compleja. En primer término se establecen en función de varios objetivos no materializables tan fácilmente como sucede al nivel micro-económico. Es necesario tener bien claros los objetivos que se persiguen y el criterio general de preferencia que se va a adoptar. Este puede dejarse al libre juego, o puede obedecer a una estrategia de conjunto.

#### 2. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN MÉXICO

Aún cuando teóricamente los problemas de asignación de recursos son difíciles de resolver, sobre todo cuando se trata de las entidades públicas que, en la mayoría de las ocasiones manejan servicios intangibles en los cuales su utilidad directa es difícil de precisar en muchos casos, la negociación para la asignación se torna un poco más sensible en un país como el nuestro, en donde tiene mucho que ver el manejo político de los administradores públicos. En algunos medios todavía se siente que, una posición política ayuda más a conseguir mayores asignaciones de fondos públicos que razones técnicas o de interés social.

Podría uno cuestionarse acerca de cuál es la razón para que eso suceda en un país como México que maneja en su sector gubernamental, recursos presupuestales por más de 900 mil millones de pesos, y en donde supuestamente debería existir personal y asesores con gran capacidad para asignar recursos en forma equitativa, conforme lo requiera la problemática nacional. Cuáles son, por otra parte, las prioridades normativas que el Gobierno Federal ha explicitado y dado a conocer, y

en qué forma se han identificado.

En términos generales, la negociación del presupuesto en nuestro país se inicia con un proceso de demandas de abajo hacia arriba, en donde cada una de las dependencias solicitan a la Oficialía Mayor del Ramo un cúmulo de nuevas demandas, que en la mayor parte de los casos no hacen explícita su justificación, o bien, las existentes tradicionalmente se vienen ejercitando sin volver a recapacitar en su conveniencia. Sobre la filosofía de que, entre más cuantiosos sean los programas a ejecutar, más poder político se adquiere, los administradores y los ejecutores de los programas tratan a lo largo de 6 años que normalmente comprende su gestión, de ir agregando los montos presupuestales correspondientes a sus programas. Sin embargo, aún cuando en un principio los resultados benéficos de los programas son relativa y altamente productivos, con el paso del tiempo esta productividad va decreciendo y se llega después de varios años al extremo de que los programas ya no obedecen al objetivo para el que inicialmente fueron trazados. Asimismo, la capacidad de absorción<sup>1</sup> tampoco es suficiente como para que los fondos públicos asignados deban seguir aumentándose.

Normalmente la filosofía del manejo presupuestal por parte de los administradores públicos, es la de solicitar mucho, sabiendo también que les van a reducir mucho; ésto tiene su contrapartida en la conducta de la Institución que otorga el presupuesto, en donde se tiene como índice valorativo principal "el no gastar". Es obvio que ésta no es una filosofía adecuada, ni que tienda a desarrollar una política conveniente del gasto público para el desarrollo. El problema no reside en no gastar el dinero que se capta de los contribuyentes, sino en invertir con más rigor y disciplina los fondos públicos en la forma más adecuada, que es aquella en la que el país obtiene su óptimo beneficio.

Es decir, si se desea alcanzar un alto nivel de eficiencia en la economía deberá producirse una constante revaluación en la asignación de recursos como respuesta a los cambios en las necesidades de la población, en las clases y cantidades de recursos disponibles, y con las técnicas de producción o de prestación de servicios existentes. Las transferencias de recursos de las utilidades del producto marginal de mayor valor en el sistema económico siempre provocan un aumento del bienestar; y el bienestar máximo resulta cuando estos cambios han sido llevados al nivel en que, para cada recurso, el valor de su producto mar-

<sup>1</sup> Para ver en forma más detallada estos conceptos de "productividad", "capacidad de absorción", "intensidad de la necesidad" y otros similares, puede consultarse el anexo que aparece al final del presente capítulo.

ginal es el mismo en todos los usos alternativos que se planteen. De esta manera, los fondos públicos contribuirán de una manera óptima al bienestar nacional.

Sin embargo, normalmente no son suficientemente explícitos los elementos técnicos con que se distribuye el monto presupuestal global del Gobierno Federal, ni tampoco las previsiones que se toman con respecto a los montos de captación. Generalmente la imprevisión, la fortaleza política y la ley del que más tiene, hacen que a última hora se realicen grandes cambios en los presupuestos que tímidamente y en cada nueva preparación del ejercicio presupuestal se están tratando de tecnificar. Por ejemplo, si una Secretaría de Estado cuenta con un presupuesto de 5,000 millones de pesos contra otra que maneja 1,000 solamente, y se propone otorgar aumentos uniformes sobre la base de un 20%, la primera y más grande será la que acumulativamente seguirá teniendo una mayor asignación. Es decir, la capacidad de reposición de una dependencia pequeña es bastante difícil de lograr a menos que, el Secretario de Estado en turno logre captar las simpatías suficientes, o que los grupos de poder de ese sector sean capaces de presionar a tal grado que los aumentos sean por encima de lo normal.

Esta ley del más fuerte ha hecho que existan algunas superdependencias en donde el lucimiento político de la construcción de obras se sobrepone a funciones más importantes pero menos vistosas, frente a otras mini-dependencias que van realizando labores de gestión solamente.

Pudiera cuestionarse en términos reales ¿si es éste un país en donde el sector público opera sin prioridades de gasto o sin el conocimiento de las grandes necesidades nacionales? Seguramente que no, porque existe la capacidad técnica suficiente para analizar la diversidad y la magnitud de los problemas nacionales existentes; hay también, las técnicas elementales para evaluarlos y tomar las decisiones que se requieran; sin embargo sería conveniente que las prioridades anuales del gasto público se dieran a conocer antes de que los montos presupuestales para las diferentes dependencias fueran publicados. En resumen, se hace necesario medir la prioridad con anterioridad a la asignación.

Asimismo, es muy importante tomar en cuenta que aún cuando las dependencias conectadas con el campo, o la propia banca agropecuaria han venido solicitando presupuestos crecientes de operación, para impulsarlo, daba la casualidad de que la mayor parte de los agrónomos, los veterinarios, los mismos extensionistas y técnicos medios (es decir, las personas que devengaban en general los sueldos mayores), se encontraban en las oficinas de la ciudad de México o en las oficinas de las sucursales bancarias, sin asistir precisamente al campo en general o a

las zonas que requieren su presencia para constatar que debía ejercerse determinada cantidad de créditos, o bien investigar cuáles eran las distintas alternativas de cultivo que se presentaban, frente a determinada calidad agrológica del suelo o para obtener un rendimiento monetario mayor.

Es decir, los presupuestos en muchas ocasiones son solicitados para un objetivo determinado y finalmente ejercidos en otras tareas totalmente diferentes.

Por otra parte, cuando el Ejecutivo percibe, con sensibilidad política y decide, con gran visión administrativa la existencia de un problema el cual reviste una necesidad intensa y por tanto debe resolverse en el menor plazo posible, a costa de crear otros problemas de orden político, social o económico, se llega por parte de los administradores al procedimiento de inflarlos demasiado para realizar transferencias a otras partidas de gasto que no han merecido la misma atención presidencial.

Por tal motivo, el gasto público tiende a desvirtuarse en los niveles jerárquicos medios e inferiores por falta de control financiero, de evaluación y cumplimiento de objetivos; o sea, por la ausencia de la administración de los planes para el desarrollo.

Otra desviación surge cuando al designar un gobernador se toma en cuenta, entre otras cosas, cuál es su capacidad de negociación, generalmente medida por la cantidad de amigos que tiene en el centro de decisiones públicas y privadas más importante del país; y lo mismo se dice de los Secretarios de Estado, aquellos que tienen mayores influencias, gozan de los mayores presupuestos.

Parece ser que el problema en los próximos años no será de esta magnitud al reconsiderar simplemente en qué términos crece el presupuesto del sector público a las grandes carencias que plantea la población, sino cómo sirva ese presupuesto a resolver cada una de las grandes necesidades.

En esta medida, será indispensable que el órgano principal del PPP del sector público, elabore ya un sistema de prioridades, compatible con el dinamismo del país y explique ese sistema en forma previa a la elaboración presupuestal por parte de las dependencias, con el objeto de que éstas pueden tener bases indicativas en sus solicitudes y no se presente el caso de realizar grandes peticiones que sean sujetas a enormes reducciones para que, finalmente, ante negociaciones difíciles se llegue a la posición de otorgar aumentos uniformes o cuasiuniformes.

El procedimiento que en los dos últimos años se ha venido siguiendo, desde la creación y puesta en marcha de los comités promotores para el desarrollo socio-económico en cada entidad, tiende a mejorar la calidad

de las solicitudes de las obras públicas, en tanto que se acerca más a las necesidades reales de la población y tiende a descentralizar el gasto público. Sin embargo, parece ser que no existe todavía la debida coordinación inter-secretarial.

A continuación se señalan los pasos sugeridos para calcular dos alternativas presupuestales en una primera experiencia dentro de una Secretaría de Estado, y las consiguientes asignaciones presupuestales por dependencias, en su primera negociación interna. Es decir, hasta la fijación de las cifras tope y la asignación de montos adicionales con la aplicación de un sistema de prioridades.

### 3. ESTIMACIÓN DEL MONTO PRESUPUESTAL PARA EL AÑO 1977

#### 3.1 *Métodología general*

En términos generales se eligieron dos procedimientos para estimar el monto presupuestal correspondiente al año 1977; uno de ellos matemático, basado en el cálculo de las tendencias (a través del sistema de los mínimos cuadrados), y con apoyo en la serie de presupuestos anuales de 1960 a 1976.<sup>2</sup> El otro, fue el de estimar cualitativamente y con base en indicadores macro-económicos y de coyuntura política, el posible porcentaje de incremento.

En el primer caso, el procedimiento matemático se efectuó a través de dos ecuaciones, una parabólica y otra recta; con la ecuación lineal se obtuvieron resultados que no se consideran válidos en tanto que las cifras arrojadas para 1977-1980 resultaron ser inferiores a la autorizada para 1976, que en nuestro supuesto fue por \$ 1,800 millones. En el caso de la ecuación parabólica o de segundo grado, se pronosticó una cifra de \$ 2,200 millones para el ejercicio 1977.

Sin embargo, con el objeto de confirmar el pronóstico cuantitativo, se procedió a tomar alternativamente otro camino; el de estimar con bases cualitativas ciertos porcentajes meramente indicativos del aumento presupuestal.

En primer lugar, y tomando en cuenta la situación coyuntural de cambio en la administración pública federal, y las declaraciones del candidato del partido mayoritario, se estimó una cifra austera ligeramente superior al último aumento presupuestal ( $1976/1975 = 10.5\%$ ), del sector público; esta cifra es de un 12% que significa una cifra absoluta de 2,016

<sup>2</sup> Ver cuadro No. 1

millones de pesos (para 1977) y a fin de efectos prácticos se cerró a 2,000 millones, como intento a ser corroborado por la experiencia.

Por otra parte, y estimando que durante los últimos cinco años se ha incurrido como forma de política económica, en ciertos desequilibrios presupuestales del sector público, se calculó el porcentaje promedio de aumento presupuestal durante el período 1971/1976, sobre la base de un 29% que fija una cifra tope superior, de 2,329 millones, la cual se descarta para trabajar en un "carril" de variación de 2,000 a 2,200 millones de pesos.

### 3.2 *Alternativas presupuestales*

En base a lo anterior, se proponen las siguientes alternativas:

- a. Por un monto anual de \$ 2,000 millones; y/o
- b. Por un monto anual de \$ 2,200 millones, ambas para el año de 1977.

Una y otra, forman un carril dentro del cual se supone que dará la autorización presupuestal de 1977, en condiciones de austeridad.

La justificación de una y otra proyección seguramente podrá presentarse conforme avance el ejercicio 1976, y se amplíe el presupuesto ya que a mediados del año, presenta un aumento significativo con respecto a las cifras presupuestalmente iniciales.

## 4. CONSIDERACIONES MACRO-ECONÓMICAS

### 4.1 *Políticas del presupuesto de egresos*

En función a lo precedido, un factor importante a considerar se refiere a que, en los últimos tiempos el sector público ha incurrido en presupuestos deficitarios y con tasas de aumento altamente elevadas como lo muestra el cuadro No. 2; el promedio es de 36% anual durante el período 1971-1976. Un último ejemplo lo constituye el año 1975, cuando al programarse un presupuesto de 298 mil millones de pesos, resultó deficitario ampliándose a 357 mil millones de pesos.

De acuerdo con lo expresado, esto reviste suma importancia, en virtud de que, tan sólo la cifra presupuestada de 1975 fué preminente en un 25% a la ejercida en 1974; implicando al término del gasto un incremento en el porcentaje real de un 49.6%.

No obstante, la política de austeridad que se ha venido reflejando en 1976, al autorizarse un presupuesto de 392 mil millones, superior al ejercido en 1975 —en un 10.1% únicamente—, hace pensar en el condicio-

namiento del gasto para los próximos dos años, por lo menos en lo que se refiere al monto de recursos disponibles, racionalizando como consecuencia, el crecimiento normal en el producto nacional bruto y las proyecciones de las finanzas públicas en general.

A este respecto, conviene analizar los ritmos de crecimiento de los ingresos del sector público, del gasto, déficit, deuda pública externa, así como las tasas del crecimiento del financiamiento bancario al Gobierno Federal.

#### 4.2 *Crecimiento de los ingresos fiscales*

En relación con los ingresos del sector público <sup>3</sup>, aún cuando se estima que en el corto plazo no habrá cambios sustanciales, previstos en el primer año de la nueva administración pública federal, las modificaciones fiscales y los controles que se han venido estableciendo tenderán seguramente a fortificar la base gravable sobre la cual, se calcula la tasa fiscal.

Sin embargo, el modelo que sobre la economía mexicana elabora la empresa Diemex-Wharton (DW) <sup>4</sup>, al mes de diciembre de 1975, indica un crecimiento en los ingresos públicos del 19.6% contra un aumento del 23.3% en el gasto público en el año de 1976, lo que corrobora en cierta forma la realidad y arroja una tasa de crecimiento en el déficit público del 30.6%.

Ese sólo hecho hace pensar en que si bien, la tasa de aumento de los ingresos públicos no será mayor a la calculada para el presente año (se estima un 16.2% para 1977), tendrá como consecuencia un descenso en la tasa de aumento del gasto público.

El modelo (DW) de referencia, estima una tasa de 18% lo cual obviamente sería consistente con las políticas de reducción en el déficit público general y su menor incidencia en la deuda pública externa, sobre la base de que un mayor financiamiento del gasto con recursos propios evitará imponer por otra parte restricciones crediticias a la actividad privada. Aún cuando el servicio de la deuda externa —según estas proyecciones— ha venido mejorando en los últimos años, el próximo pasado (1975) no fué bueno para las exportaciones mexicanas y tampoco lograron reducirse en forma drástica las importaciones; asimismo, la balanza de turismo y transacciones fronterizas se deterioró progresivamente a lo largo del año y no se ha restablecido en el transcurso de 1976, a pesar de que la recuperación de la economía norteamericana es notoria.

<sup>3</sup> Ver cuadro No. 3.

<sup>4</sup> Ver cuadro No. 3.

### 4.3 *Tasas de formación de capital*

En otro sentido, las tasas de aumento en la formación de capital <sup>5</sup>, pese a que muestran a lo largo de los años pasados crecimientos constantes, indican una desaceleración en la tasa de crecimiento del capital privado y a cambio de ello un incremento constante en el capital público. Esto hace suponer, de continuar desalentada la inversión privada —lo cual puede suceder en un año de coyuntura política— que el gobierno deberá destinar gran parte del gasto público no sólo a promover el aumento en la producción industrial y agropecuaria, sino a nuevas inversiones que generen más empleos a través del sector paraestatal; y al mismo tiempo, las empresas del sector público deberán continuar con la política ya iniciada en 1975 de incrementar su rentabilidad, con el objeto de aminorar las acciones del Gobierno Federal tendientes a transferir recursos adicionales en cuyo caso provocarían el incremento del déficit presupuestal.

Con el análisis del ritmo de aumento de la formación de capital, se fortalece la idea de la austeridad y se refuerza la prioridad otorgada a 1976 de apoyar en forma activa a los sectores agropecuario e industrial, como una medida directa para la absorción de una mayor cantidad de mano de obra, por el sistema mismo.

### 4.4 *Crecimiento del producto nacional bruto*

Finalmente, las estimaciones del Producto Nacional Bruto del mismo modelo DW (cuadro No. 5), muestran una tasa menor en relación al ritmo alcanzado al principio de la década, incluso cuando se tiene como perspectiva la recuperación de la economía norteamericana y con ello la posible rehabilitación de las exportaciones y sobre todo de la ocupación que en 1975 se vió seriamente afectada no sólo en México sino a nivel mundial. Sin embargo, el crecimiento previsible del producto para 1976 es relativamente estimulante (4.98%).

### 4.5 *Previsiones de tipo político*

Como consecuencia de estas y otras previsiones hechas respecto al aumento del gasto público, y sobre la base de las declaraciones del candidato del PRI, a la Presidencia de la República para el próximo sexenio,

<sup>5</sup> Ver cuadro No. 4.

se deberán estimar tasas bajas de crecimiento en el gasto público y si acaso, aumentos altos cuando se trate de las actividades consideradas como prioritarias (primarias e industria).

Por tales motivos, las cifras tope de 2,000 y 2,200 millones de pesos representan: la primera, una posición conservadora; y la segunda, un aumento no compatible con la idea de presupuestos austeros; la asignación dependerá de cuál sea la cantidad finalmente ejercida por el Gobierno Federal, en general y por la Secretaría de Estado en particular. Sobre esta cuestión, deberá considerarse que en el año 1976 se buscará a toda costa culminar las obras iniciadas en la presente administración y en este caso se cuenta con algunos programas de inversión importantes.

Por esta razón, a continuación se desarrolla una probable distribución del presupuesto por grandes áreas bajo las dos cifras alternativas ya mencionadas.

## 5. ELABORACIÓN DEL SISTEMA DE PRIORIDADES

Con el objeto de distribuir los recursos presupuestales del ejercicio —bajo un sistema de prioridades conveniente para una Secretaría de Estado—, se procedió con base en el análisis de diferentes documentos, en donde existen declaraciones tanto del C. Presidente de la República <sup>6</sup>, como del titular de la dependencia, a la integración de los objetivos prioritarios del país y de la propia Secretaría, respectivamente.

A continuación se señalan los pasos que se siguieron para tal efecto:

### 5.1 *Proyección presupuestal*

Apoyados en las consideraciones de tipo macro-económico y de tendencia presupuestal antes señaladas, sobre la base del presupuesto regularizable a la mitad del año 1976, se determinaron dos alternativas de monto presupuestal para el próximo ejercicio:

1a. Considera una política prudente del gasto público y por tanto un aumento de un 12% con respecto al presupuesto inicial de 1976, con lo cual se llega a una cifra de 2,000 millones de pesos, como presupuesto de la Secretaría para 1977;

2a. Determina un incremento del 22.2% <sup>7</sup>, respecto a la misma cifra, lo cual produce una estimación de 2,200 millones de pesos para 1977.

<sup>6</sup> Publicaciones diversas en periódicos y boletines de Reforma Administrativa.

<sup>7</sup> Resultante de la proyección matemática ya mencionada (ver cuadro No. 1).

## 5.2 *Referencias del procedimiento*

A fin de presentar este procedimiento en términos de mayor claridad, a lo largo de este documento solamente se hará referencia al procedimiento seguido con la alternativa número uno.

## 5.3 *Incrementos uniformes, más asignaciones por prioridades*

Considerando que las dependencias y los programas existentes en la Secretaría tienen compromisos imposibles de nulificar o reformar de una manera radical, se estimó un aumento presupuestal uniforme dividido entre los programas que actualmente operan, como consecuencia de los aumentos vegetativos normalmente generados en los costos de operación por el proceso inflacionario. Este aumento por inflación se estimó en 9% y equivale a una cifra de \$ 162 millones.

El porcentaje restante (3%) significa \$ 38 millones, se sujetaría a una asignación entre los diferentes programas de acuerdo a las prioridades a continuación señaladas:

## 5.4 *Sistema de prioridades*

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, viene utilizando tres criterios para designar prioridades: Programas indispensables, necesarios y útiles. Sin embargo, no ha explicitado hasta el momento los parámetros para hacer su medición.

A falta de ellos, se elaboraron algunos que se estimaron congruentes, dada su relación con las funciones, responsabilidades y objetivos de la dependencia.

Los parámetros de referencia se englobaron en un cuadro matricial (ver cuadro No. 6) cuyo objeto es jerarquizar los programas de acuerdo a prioridades.

El cuadro matricial se compone básicamente de indicadores cuyo objeto es otorgar una calificación a cada programa.

La calificación se indica por medio de puntuaciones, las cuales van en forma descendente, dando 3, 2 ó 1 punto de acuerdo a la importancia y clasificación del programa.

Se considera que la Secretaría opera sobre la base de funciones y prioridades externas e internas; determinándose las primeras en base a un análisis de tipo normativo y funcional. Llegándose de manera muy reducida a tres grandes tipos de funciones básicas, las cuales se iden-

tifican claramente en base a los siguientes programas:

**Programas de Promoción.** Son aquellos cuyas acciones están destinadas a desarrollar y estimular nuevas formas de producción dentro del sector secundario del sistema económico nacional.

**Programas de Control.** Son los tendientes a verificar que los recursos y bienes propiedad nacional sean utilizados racionalmente y de acuerdo a normas vigentes.

**Programas de Inversión.** Son los dedicados a producir o construir obras de beneficio para la colectividad.

Este tipo de clasificación obedece a prioridades externas a las cuales aparentemente por su imposibilidad práctica para determinar su grado de impacto se les da la misma importancia. Sin embargo, estos programas derivan otros que se les denominará básicos, de apoyo técnico y de apoyo administrativo y cuyas prioridades son de carácter interno y se califican en forma descendente.

Las prioridades internas son reguladas en cierta forma por las de orden externo, en atención a las consideraciones descritas en los siguientes programas derivados:

**Programas Básicos.** Son aquellos cuya afectación es hacia sectores, grupos o empresas del sector público y en general de la nación; es decir, sus funciones tienen un ámbito externo a la Secretaría.

**Programas de Apoyo Técnico.** Son los desarrollados con la finalidad de ayudar o fundamentar los programas básicos, por ejemplo: el soporte que dedica una Dirección Jurídica a todas las dependencias de la Secretaría, o bien al apoyo que brinda en materia de información a toda la organización.

**Programas de Apoyo Administrativo.** Son aquellos con funciones de ayuda en términos de servicios generales y cuyo impacto no rebasa el ámbito interno de la Secretaría.

A estos programas se les otorga la calificación de 3, 2 y 1 puntos en el orden citado.

La segunda calificación es de tipo horizontal y se otorga conforme al efecto de las prioridades en tres áreas de impacto que son:

- a) Sectores Productivos;
- b) Universo a servir; y,
- c) Costo anual de los Programas.

Cada área otorga su propia calificación de acuerdo a la escala siguiente:

**Impacto de los Sectores Productivos.** Considerando que la acción de la Secretaría se refleja en el grueso de la actividad económica, pero teniendo estas jerarquías determinadas por los lineamientos de política na-

**cional. Se divide en tres escalas de valor:**

1a. Es un sector considerado estratégico, que de acuerdo con los señalamientos del Ejecutivo Federal, incluye alimentos, energéticos, recursos naturales no renovables y el desarrollo urbano; su calificación es de tres puntos.

2a. Este sector comprende el resto del sector agropecuario e industrial, puede referirse a bienes necesarios no considerados como estratégicos, y a los dedicados a relaciones intersectoriales; su calificación es de dos puntos.

3a. Finalmente el sector servicios, cuya importancia es objetivamente menor; su calificación es de un punto.

Universo a servir. Mide la importancia de los programas en relación al ámbito, otorgando:

Tres puntos cuando llega a impactar en los grandes objetivos nacionales.

Dos puntos cuando el efecto se hace sentir en el sector público.

Un punto cuando su afectación es en el área interna de la propia Secretaría.

Costo de los Programas. Analiza el costo de cada programa en relación al promedio de los mismos dentro de la Secretaría. Su justificación estriba en el supuesto general de que entre mayor sea el volumen de gasto, mayor será el beneficio generado al universo de servicio a que está dedicado. Otorga la siguiente calificación:

Tres puntos a los que tienen costo alto.

Dos puntos a los de nivel medio, y

Un punto a los de nivel bajo.

Una vez determinados los parámetros del sistema de prioridades y sus áreas de impacto, se aplica el cuadro matricial a cada programa que se pretende poner en marcha.

El funcionamiento del cuadro matricial se hace en forma horizontal y vertical.

Horizontalmente se señalan las prioridades externas y cada una de ellas se relaciona con las prioridades internas en forma descendente: básicos, de apoyo técnico y de apoyo (servicio) administrativo.

Verticalmente aparecen las tres grandes áreas de impacto: sectores productivos, universo a servir, y costo del programa que como señalamos anteriormente cada una se divide en tres subáreas para otorgar la presentación, atendiendo el destino e impacto del programa.

Ejemplo Práctico. Se debe realizar un programa referente a la "Promoción del Sector Energético Nacional".

Este es un programa definido de promoción, considerándose como básico, por tanto su calificación será de tres puntos. <sup>3</sup>

Asimismo el sector afectado está constituido por un grupo de empresas que se consideran estratégicas para el país, la producción de energéticos, su calificación será de tres puntos y se coloca en la parte inferior del triángulo colocado frente al subsector. <sup>3</sup>

Dado que el universo de servicio del programa es el país en su conjunto, la calificación correspondiente por este concepto es de tres puntos, los cuales se colocan en la parte inferior del triángulo colocado frente al renglón nacional. <sup>3</sup>

En vista de que el costo del programa, supuestamente es superior al costo promedio de los demás programas de la institución, su calificación es de tres puntos, los cuales se colocan en la parte inferior del triángulo colocado frente al renglón alto. <sup>3</sup>

La etapa siguiente consiste en la suma de calificación, la cual se hace en forma vertical y horizontal, debiendo coincidir. Como podrá observarse en el cuadro matricial 8 verticalmente se obtienen doce puntos, y horizontalmente se obtienen los valores 6, 3 y 3, que suman los mismos doce puntos.

Finalmente de acuerdo al sistema de prioridades la calificación final del programa será de doce puntos.

### 5.5 *Elaboración de la estructura programática*

A fin de contar con una estructura congruente con los objetivos y funciones que realiza la Secretaría, se elaboró una apertura programática basada en programas integrados, que a su vez dan origen a programas individuales. Asimismo, la ponderación efectuada por programa, conforme a las bases señaladas en los párrafos precedentes indica los resultados siguientes:

Número Ordinal	Nombre del Programa Integrado	Calif. obtenida de acuerdo a las prioridades de 1977*	Prioridad hasta 1976**
1)	Coordinación General	18 puntos	8
2)	Promoción del Sector Paraestatal	10 puntos	5

<sup>8</sup> Ver cuadro No. 6.

\* Se calcularon conforme al procedimiento antes explicado, con base en la matriz de prioridades.

\*\* Está dada por el orden del monto de asignación presupuestal en el año 1976. Por ejemplo: la asignación presupuestal más elevada la tenía el programa de "promoción del subsector energéticos"; después el de "coordinación general" y así sucesivamente en orden descendente al número de puntos.

3)	Control del Sector Paraestatal	11 puntos	2
4)	Control del Gasto Público	9 puntos	5
5)	Promoción del Subsector de Energéticos	15 puntos	17
6)	Apoyo general a la Administración Interna	9 puntos	4
7)	Apoyo técnico a la Administración Interna	11 puntos	1

Es posible que, como lo muestran estos datos hipotéticos, las prioridades actuales no obedezcan a la necesidad de cómo deben otorgarse.

### 5.6 *Asignación presupuestal por programas integrados*

Con base en la calificación actual que toma en cuenta fundamentalmente el costo de los programas, se combinó con los puntos del sistema de prioridades para 1977, en la siguiente forma:

a) Este sistema tiende a optimizar la cifra sujeta a prioridades que se señaló en el punto 1.4.3, (3% = \$ 38 millones), para distribuirla en función de los criterios antes descritos y expresados en puntos, comparándolos contra el peso de cada programa a través de su costo estimado. Esta comparación se hace bajo el supuesto de que un millón de pesos de aumento —por ejemplo— no tiene la misma importancia para un programa de cinco millones que para uno de cincuenta.

b) Por tal motivo, se ponderó el peso prioritario de cada programa, contra el peso en su volumen de gasto a través de un promedio geométrico. De esta manera, se obtiene una nueva estructura porcentual promedio.

Por ejemplo, si el programa integrado Coordinación General, tuviera un peso presupuestal de 198 millones, que equivalen a un 11% del presupuesto total de la Secretaría, comparado contra el peso porcentual de los 18 puntos (ver apartado 1.4.5) que equivalen a un 22% del total de la suma de prioridades, se obtendrá la evaluación matricial de la siguiente forma:

$$Mg = \sqrt{11\% \times 22\%} = \sqrt{242} = 15.5\%$$

El resultado 15.5, se multiplica por la masa presupuestal sujeta a prioridades (\$ 38 millones), lo cual arroja un incremento adicional en el presupuesto de ese programa integrado por \$ 5'890,000.00.

c) Esa estructura porcentual ponderada, tiende a equilibrar la importancia dada a cada programa, en cuanto a su asignación presupuestal, comparándola contra el peso obtenido a través de la matriz de prioridades.

d) De esta manera se obtienen las cifras de asignación prioritaria para 1977.

### 5.7 *Asignación por programas individuales*

Con el objeto de hacer operativa la metodología de prioridades se siguió el mismo curso de acción para los programas individuales, considerando, que si un programa integrado había sido calificado como de "apoyo", difícilmente podría tener una calificación equivalente a uno básico.

### 5.8 *Asignación presupuestal por dependencias*

Agregando los costos y los aumentos presupuestales de los programas individuales correspondientes a cada dependencia, se llegó a la asignación presupuestal por áreas de la Secretaría.

Debe mencionarse, en relación al sistema de prioridades propuesto, que aún cuando podrían incorporarse algunas ideas (ya mencionadas en apartado 1.1.6), relativas a la intensidad de las necesidades por satisfacer, a la capacidad de absorción de recursos de cada programa y a su productividad, resulta difícil hacer su cuantificación, por lo que de manera paulatina, habrán de irse elaborando los esquemas necesarios para captar ese tipo de información.

### 5.9 *Asignación regional de recursos*

Uno de los problemas más graves, que ha hecho sentir efectos críticos en el sistema socio-económico nacional se refiere a la polarización entre la pobreza y la riqueza en las distintas regiones del país. El más característico señalamiento se puede hacer para las ciudades y para el campo. La desvinculación entre unos y otros es casi absoluta. La ciudad responde a sus propios modelos de convivencia y conveniencia; con un esquema de alta demanda efectiva, significada a través de un poder de compra real, que atenta y tributa en contra de las áreas rurales, exaccionándolas por medio de sus recursos humanos, naturales, materiales y de capital.

Puede afirmarse, porque las cifras presupuestales así lo confirman, que en México hasta 1970 (ver cuadro No. 7.)<sup>9</sup> las entidades más pobres eran las que absorbían una menor asignación de recursos por parte de la

<sup>9</sup> Inversión Pública Federal por Regiones y Entidad Federativa 1965-70 citado por Adalberto Saldaña en *México, tres problemas, tres proposiciones*, cuadernos del Estado de México, 1974.

Federación, lo cual las ha conducido secularmente a un modelo de subdesarrollo casi inamovible, en donde las regiones pobres han permanecido en su estado original, en tanto que las más dotadas han podido salir adelante, relativamente hablando. Afortunadamente, a partir de 1971 se ha comenzado a modificar ese esquema de asignación regional de recursos presupuestarios generales a algunas entidades. Sin embargo, todavía persiste la idea del centralismo y la macrocefalia, en donde el Distrito Federal es la entidad regional que más recursos absorbe contra Oaxaca —el estado más pobre del país— que recibe cantidades ínfimas.

Por tales motivos, para modificar los esquemas actuales de asignación regional del gasto público, se deberán tomar en cuenta cuáles son las ventajas comparativas de cada región del país, en relación con algunos indicadores que llamaremos de “mérito regional”, cuya combinación deberá arrojar las asignaciones presupuestales para cada sector productivo.

El cambio de política consiste en que las regiones más pobres del país sean las que más reciban fondos federales, con el objeto de que el gasto público sirva de acelerador de su propio ahorro-inversión y logre incrementar de manera real su contribución al producto nacional bruto.

A manera de ejemplo, se presenta (ver gráfica No. I), una matriz de asignación regional del gasto público en donde se pueden observar cuatro entradas; una —horizontal— que corresponde a las regiones en que puede estar dividido un país en combinación con los indicadores de mérito regional a que antes se hizo alusión, como pueden ser: la población total, la población económicamente activa, la alfabetizada, la que habita viviendas de un solo cuarto, la que tiene agua potable, la urbana y la rural, la aportación sectorial al producto interno bruto, etc.

Por otra parte, —verticalmente— por el lado de las ventajas comparativas habría que definir las de tipo físico, como las geográficas o de localización, climáticas, tipos del suelo, existencia de agua, recursos naturales renovables y no renovables, calificación de la mano de obra, salarios, tarifas de servicios públicos, tasas de interés, existencia de energéticos, distancia de mercados, así como los factores infraestructurales de que pueden estar dotadas, estas regiones, etc. La composición de regiones y ventajas comparativas deberá dar como resultado algunos índices de ponderación que, comparados contra una masa presupuestal disponible arrojarán una asignación presupuestal absoluta y relativa.

Dicha asignación se podrá dividir, como en el ejemplo de la matriz que se adjunta, entre las unidades ejecutoras del sector, que en este caso se mencionan algunas del agropecuario.

Para asignar los montos presupuestales entre las unidades ejecutoras, deberán analizarse las ventajas comparativas que ellas tienen respecto a otras dependencias, como los canales de procesamiento de recursos monetarios, y en especial su capacidad de absorción de recursos, su productividad, su capacidad instalada de sobra o su flexibilidad para hacer posible la ejecución de los programas; así como el equilibrio político administrativo para no crear entes muy poderosos frente a otros debilitados.

En cuanto a la capacidad de absorción será muy importante hacer un análisis retrospectivo del índice de cumplimiento de los programas por parte de esa unidad ejecutora, para conocer que reorganizaciones ha debido hacer, frente a la asignación de nuevas obligaciones, y si en el futuro no crearía cuellos de botella con una carga adicional de trabajo y presupuesto.

La productividad será importante analizarla en función de los costos unitarios en el cumplimiento de las metas, para determinar en qué etapa estará produciendo a costos mínimos y cuándo comenzarán a crearse las deseconomías de escala y la inadaptación frente al cambio, por la misma dinámica de trabajo impuesta de arriba hacia abajo o por demandas del universo a servir.

Es bien conocido el hecho de que casi todas las dependencias del Gobierno Federal mantienen cierta capacidad instalada no aprovechada, lo que es equivalente a señalar que los recursos que se manejan están subempleados en ciertos períodos. Por tal motivo, será muy importante conocer hasta qué punto se está en esta situación y bajo qué circunstancias podría ampliarse o ser flexible de utilizarse la supuesta capacidad instalada excedente.

Buscar el equilibrio político administrativo, equivale a tener la sensibilidad suficiente como para no crear entidades ejecutoras comúnmente llamadas super Secretarías o super Departamentos, en función de las asignaciones desproporcionadas y a veces incontroladas de recursos que manejan. En ocasiones, se da el caso de algunas dependencias encargadas de la construcción de carreteras y que también se dedican a la promoción y puesta en marcha de pequeñas y medianas industrias o bibliotecas, interfiriendo con entidades especializadas en cada uno de esos aspectos. Lo que sucede en esos casos es que las magnitudes tan elevadas de recursos presupuestales, supuestamente alcanzan hasta para salirse del área de influencia, propia de la dependencia, frente a otras organizaciones que no cuentan con los medios suficientes para efectuar los programas más elementales que le otorga la Ley.

Adicionalmente, en la asignación presupuestal de las unidades eje-

cutoras, llámense Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, etc., deberán tomarse en cuenta también algunos aspectos como los siguientes:

En primer lugar su capacidad de elaboración y de evaluación de proyectos, frente a una gran cantidad de alternativas que se pueden plantear para la utilización de los fondos asignados; así como su escala actual de operación y las dificultades de crecimiento futuro.

En segundo, la relación insumo-producto no sólo en términos económicos que materialmente son fáciles de medir, sino en términos sociales para analizar cuáles son los costos que en este sentido pueden plantearse frente a costos de oportunidad que obviamente suponen alternativas absolutas.

Tercero.—La vocación de la dependencia, medida no solo por lo que se quiere hacer, sino por su capacidad real o actual de llevar a la práctica las acciones específicas que se le encomienden.

Cuarto.—Finalmente, entre todas ellas deberá observarse la continuidad de las tareas y la coordinación hacia el logro, de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo previamente trazado por lo autoridad principal del país.

## PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

(Asignación Regional del Gasto Público)

Regiones Ventajas Comp.	R E G I O N E S							
	1	2	3	4	5	6	7	n
Geográficas								
Climáticas								
Suelos								
Agua								
Rec. Natur.								
Salarios								
Calif. M.O.								
Tarifas								
Tasas Int.								
Energéticos								
Infraestruc.								
Mercados								
Asig. Pres:								
Absoluta								
Relativa								
Unidades Ejecutoras								
Ventajas Comparativas como canales de procesamiento de Recursos Monetarios								
1.—Capacidad de Absorción de recursos. 2.—Productividad								
3.—Capacidad instalada. 4.—Equilibrio Político Administrativo								
Monto Presupuestal por Unidad Ejecutora								

Indic. de Mérito Reg.  
Poblar. total (PT)  
PEA, P.ob. Alfabetic.  
viviendas, ingr. aportación  
PIB, etc.

SRA S.A.C.  
SRI, B.N.C.A.  
CONASURO  
etc.

CUADRO No. 1

PRESUPUESTOS ANUALES (1960 - 1976)

(en millones de pesos)

AÑO	Presupuesto * \$ 000,000	Indice de Crecimiento	Estimaciones			
			(1)	(2)	(3)	(4)
1960	80	100.0				
1961	105	131.2				
1962	23.3	115				
1963	165	143.5				
1964	180	109.1				
1965	220	122.2				
1966	280	127.3				
1967	14.1	310				
1968	320	103.2	282	505		
1969	325	101.5	387	588		
1970	390	120.0	536	671		
1971	460	117.9	729	754		
1972	680	147.8	966	837		
1973	29.4	850	1,247	920		
1974	1,000	117.6	1,572	1,003		
1975	1,300	130.0	1,941	1,086		
1976	1,800	138.4	2,354	1,169		
1977			1,247	1,252	2,329	2,016
1978			3,312	1,335	3,013	2,257
1979			3,857	1,418		
1980			4,446	1,501		

*con otros supuestos, para el caso del presente ejemplo metodológico.*

<sup>1</sup> Calculada a través de una ecuación de segundo grado ( $y = ax^2 + bx + c$ ).

<sup>2</sup> Calculada a través de una ecuación de primer grado ( $y = ax + b$ ).

<sup>3</sup> Calculada sobre la base del promedio de crecimiento presupuestal 1971-1976.

<sup>4</sup> Calculada sobre la base de un crecimiento austero (12%), no inflacionario.

**CUADRO No. 2**

**PRESUPUESTO FEDERAL DE EGRESOS \***

(miles de millones de pesos)

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>INDICE DE CRECIMIENTO</b>
1971	79.6	110.3
1972	123.4	154.9
1973	177.1	143.6
1974	230.9	130.4
1975	346.6	150.1
1976	439.6	126.8

\* Fuente: Diarios Oficiales de la Federación de cada año

**CUADRO No. 3**

**PROYECCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS \***

(en miles de millones de pesos corrientes)

AÑO	1	% incre- mento	2	% incre- mento	3	% incre- mento	4	% incre- mento	5	% incre- mento
1972	57.69	100.0	84.26	100.0	— 26.57	100.0	16.53	100.0	26.01	100.0
1973	76.50	32.6	108.44	28.7	— 31.94	20.2	19.50	18.0	30.25	16.3
1974	98.85	29.2	146.75	35.3	— 47.90	50.0	21.93	12.5	32.55	7.6
1975	139.25	40.9	209.55	42.8	— 70.30	46.8	27.90	27.2	33.78	3.8
1976	166.59	19.6	258.38	23.3	— 91.79	30.6	30.18	8.2	39.49	19.4
1977	193.65	16.2	306.16	18.5	— 112.51	22.6	30.57	1.3	47.15	16.9
1978	231.15	19.4	370.05	20.9	— 138.89	23.4	31.95	4.5	56.00	20.2
1979	281.61	21.8	460.14	24.3	— 178.53	28.5	34.41	7.7	66.66	17.6
1980	335.57	19.2	572.47	24.4	— 236.89	32.7	37.26	8.3	78.52	17.8

1.—Ingresos efectivos totales.

2.—Gasto Público

3.—Superavit o déficit público

4.—Deuda pública externa

5.—Financiamiento al Gobierno Federal

\* Fuente: Modelo Diemex Wharton

CUADRO No. 4FORMACION DE CAPITAL \*

AÑO	% incre-		% incre-		% incre-	
	1	mento	2	mento	3	mento
1972	211.63	—	111.0	—	100.63	—
1973	227.94	7.71	117.50	5.86	110.44	9.75
1974	244.78	7.39	123.73	5.30	121.06	9.62
1975	264.39	8.01	129.64	4.78	134.75	11.31
1976	284.83	7.73	135.72	4.69	149.11	10.66
1977	305.08	7.11	141.46	4.23	163.62	9.73
1978	326.96	7.17	147.98	4.61	178.98	9.39
1979	351.16	7.40	155.52	5.10	195.63	9.30
1980	377.89	7.60	164.16	5.56	213.68	9.23

1.—Capital total, en miles de millones de pesos de 1950)

2.—Capital privado (en miles de millones de pesos de 1950)

3.—Capital público

\* Fuente: Modelo Mexicano DIEMEX - WHARTON

**CUADRO No. 5**

**PRODUCTO NACIONAL - POBLACION - FUERZA DE TRABAJO \***

AÑO	% incre-		% incre-		% incre-	
	1	mento	2	mento	3	mento
1972	154.26	7.24	51.56	3.30	15.47	3.30
1973	165.81	7.49	53.26	3.30	15.98	3.30
1974	175.55	5.87	55.02	3.30	16.35	2.31
1975	182.32	3.86	56.84	3.30	16.42	0.44
1976	191.40	4.98	58.71	3.30	16.85	2.65
1977	199.54	4.25	60.25	3.30	17.09	1.42
1978	202.13	6.31	62.65	3.30	17.82	4.24
1979	224.90	6.02	64.72	3.30	18.66	4.70
1980	239.43	6.46	66.85	3.30	19.51	4.57

1.—PNB (en miles de millones de pesos a precios constantes de 1950).

2.—Población total (en millones de personas).

3.—Fuerza de trabajo (en millones de personas).

\* Fuente: Modelo Mexicano DIEMEX-WHARTON



CUADRO 7

## INVERSION PUBLICA FEDERAL POR REGIONES Y ENTIDAD FEDERATIVA, 1965-1970

(Millones de pesos y porcentos)

REGIONES	Acumulada (1965-1970)		Industrial		Bienestar Social		Transportes y Comunicaciones		Fomento Agrope- cuario y Pesquero		Equipo e Instalaciones para Administración y Defensa	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>I. Pacífico Norte</b>	10,853.8	9.3	1,858.0	4.1	1,520.7	5.1	4,105.8	16.2	3,339.5	26.0	29.8	1.2
Baja California	2,487.7	2.1	512.1	1.1	559.7	1.9	770.6	3.1	613.3	4.9	14.0	0.6
Baja California T.	1,121.4	1.0	198.5	0.5	153.2	0.5	667.9	2.6	92.2	0.7	9.6	0.4
Sinaloa	4,545.0	3.9	504.9	1.1	313.1	1.0	1,573.5	6.2	2,153.1	16.8	0.4	—
Sonora	2,699.7	2.3	642.5	1.4	494.7	1.7	1,093.8	4.3	462.9	3.6	5.8	0.2
<b>II. Norte Centro</b>	11,009.8	9.5	4,504.6	9.8	1,346.4	4.5	2,671.6	10.6	2,416.6	18.9	70.6	3.0
Chihuahua	3,985.0	3.4	1,561.6	3.4	401.3	1.3	1,381.6	5.5	592.8	4.6	47.7	2.0
Coahuila	4,663.3	4.0	2,484.0	5.4	518.8	1.7	704.3	2.8	941.6	7.4	14.6	0.6
Durango	1,598.4	1.4	312.5	0.7	227.4	0.8	380.3	1.5	674.0	5.3	4.2	0.2
Zacatecas	763.1	0.7	146.5	0.3	198.9	0.7	205.4	0.8	208.2	1.6	4.1	0.2
<b>III. Noreste</b>	11,807.5	10.2	7,551.8	16.5	1,351.5	4.5	1,442.4	5.7	1,416.2	11.0	45.6	1.9
Nuevo León	3,065.8	2.7	1,861.2	4.1	379.9	1.2	673.3	2.7	150.8	1.1	0.6	—
Tamaulipas	8,741.7	7.5	5,690.6	12.4	971.6	3.3	769.1	3.0	1,265.4	9.9	45.0	1.9
<b>IV. Central</b>	8,916.3	7.7	3,929.4	8.6	817.3	2.8	3,114.3	12.3	1,038.5	8.1	16.8	0.7
Guanajuato	4,230.7	3.7	2,646.6	5.8	254.1	0.9	1,002.2	4.0	325.8	2.6	2.0	0.1
Hidalgo	1,673.0	1.4	559.3	1.2	207.5	0.7	619.6	2.4	286.1	2.2	0.5	—
Querétaro	1,506.6	1.3	188.2	0.4	117.4	0.4	885.5	3.5	307.7	2.4	7.8	0.3
San Luis Potosí	1,506.0	1.3	535.3	1.2	238.3	0.8	607.0	2.4	118.9	0.9	6.5	0.3
<b>V. Occidente</b>	7,566.2	6.5	2,076.0	4.5	1,236.3	4.2	3,070.1	12.1	1,115.8	8.7	68.0	2.9
Aguascalientes	626.4	0.5	106.3	0.2	117.0	0.4	290.5	1.1	109.1	0.9	3.5	0.2
Colima	738.6	0.7	109.4	0.2	141.9	0.5	439.1	1.7	78.1	0.6	0.1	—
Jalisco	3,220.2	2.8	1,128.3	2.5	541.9	1.8	1,190.6	4.7	297.8	2.3	61.6	2.6
Michoacán	2,376.1	2.0	564.9	1.2	317.2	1.1	923.3	3.7	568.7	4.4	2.0	0.1
Nayarit	574.9	0.5	167.1	0.4	118.3	0.4	226.6	0.9	62.1	0.5	0.8	—

Cuadro 7 (Continuación)

REGIONES	Acumulada (1965-1970)		Industrial		Bienestar Social		Transportes y Comunicaciones		Fomento Agropecuario y Pesquero		Equipo e Instalaciones para Administración y Defensa	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>VI. Metropolitana</b>	36,515.1	31.5	7,022.1	15.3	20,976.8	70.4	5,120.1	20.3	1,315.6	10.3	2,080.5	87.7
Distrito Federal	29,065.4	25.1	3,904.6	8.5	19,758.0	66.3	2,844.0	11.3	528.3	4.1	2,030.5	85.6
Guerrero	2,251.3	1.9	854.8	1.9	356.3	1.2	564.3	2.2	453.8	3.6	22.1	0.9
México	4,285.1	3.7	2,052.3	4.5	585.3	2.0	1,317.2	5.2	303.6	2.4	26.7	1.1
Morelos	913.3	0.8	210.4	0.4	277.2	0.9	394.6	1.6	29.9	0.2	1.2	0.1
<b>VII. Golfo Centro</b>	16,358.0	14.1	11,857.5	25.9	1,303.0	4.4	2,678.7	10.6	495.1	3.9	23.7	1.0
Puebla	2,120.2	1.8	1,011.1	2.2	389.0	1.3	564.6	2.2	146.9	1.2	8.6	0.4
Tlaxcala	414.8	0.4	108.6	0.2	98.2	0.3	142.0	0.6	65.5	0.5	0.5	—
Veracruz	13,823.0	11.9	10,737.8	23.5	815.8	2.8	1,972.1	7.8	282.7	2.2	14.6	0.6
<b>VIII. Sureste</b>	4,248.2	3.6	1,872.8	4.1	603.4	2.0	1,359.8	5.4	397.0	3.1	15.2	0.6
Chiapas	1,864.0	1.6	862.1	1.9	207.8	0.7	606.9	2.4	183.6	1.4	3.6	0.1
Oaxaca	2,384.0	2.0	1,010.7	2.2	395.6	1.3	752.9	3.0	213.4	1.7	11.6	0.5
<b>IX. Peninsular</b>	8,807.4	7.6	5,143.6	11.2	625.9	2.1	1,732.0	6.8	1,282.7	10.0	23.2	1.0
Campeche	801.7	0.7	104.3	0.2	152.4	0.5	502.6	2.0	39.9	0.3	2.5	0.1
Quintana Roo	521.3	0.4	75.8	0.2	96.2	0.3	302.1	1.2	39.9	0.3	8.1	0.4
Tabasco	6,005.5	5.2	4,566.1	10.0	135.4	0.5	541.7	2.1	757.7	5.9	4.6	0.2
Yucatán	1,478.9	1.3	397.4	0.8	241.9	0.8	385.6	1.5	446.0	3.5	8.0	0.3
<b>Total Nacional</b>	116,082.3	100.0	45,815.8	100.0	29,781.3	100.0	25,294.8	100.0	12,817.0	100.0	2,373.4	100.0

FUENTES: Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones, Inversión Pública Federal 1965-1970 y Marynka Olizar, Guía de los Mercados de México, 1972.

\* Bases para la regionalización de la administración fiscal federal, op. cit., Cuadro A-15, Anexo "A".

Cuadro No. 8

## 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	24.10	.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	27.50	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	25.36	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	27.85	.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, 1070. Tomado de Lagos M. Rafael, La Programación del Desarrollo en México. Ponencia IEPES, 1976.