

INT-0723

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia N° 15
Diciembre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



EL SISTEMA DE CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO.
EL CASO DE MEXICO

María Eugenia Gómez Luna */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

•

•

•

•

SISTEMA DE CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO.

EL CASO DE MEXICO

Ma. Eugenia Gómez Luna

INTRODUCCION.

El propósito de este trabajo es el de presentar las características metodológicas y algunos comentarios generales sobre los primeros resultados del proyecto "Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público" desarrollado en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Esta investigación constituye una importante ampliación del Sistema de Cuentas Nacionales de México, y ha sido realizada con el mismo marco teórico contable; es decir, que su referencia básica deriva de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas^{*} en materia de Contabilidad Nacional.

El Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público, desde el punto de vista conceptual, constituye un valioso instrumento de ordenamiento de las múltiples, variadas y complejas transacciones que realizan el gobierno general y las empresas públicas, permitiendo no solo la obtención de un esquema cuantitativo, sino que en si mismo constituye también un interesante método de análisis.

^{*}/El Sistema de Cuentas Nacionales de México está basado en el Manual de Métodos Un Sistema de Cuentas Nacionales. F2.Rev. 3. ONU. Nueva York 1970.

El Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público permite dimensionar su tamaño, estructura y comportamiento; conocer las relaciones que existen entre las distintas entidades del sector público y evaluar su participación en los principales agregados del país como la producción, el producto interno, la inversión, así como los aspectos relevantes de sus transacciones financieras y la ocupación que genera.

El Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público (SCESP) está formado por cuatro grandes cuentas que dimensionan los hechos económicos del sector: la cuenta de producción, la cuenta de ingresos y gastos, la cuenta de acumulación de capital y la de financiamiento del capital.

Las dos primeras miden conceptos económicos reales de gran relevancia: la producción y la acumulación; por su parte, las otras dos expresan las transacciones financieras que tienen lugar como consecuencia de las acciones de producción y de inversión que se llevan a cabo.

Conviene enfatizar, asimismo, que tanto la expresión de síntesis de los datos como la información que se va generando en el propio proceso metodológico, constituyen elementos de gran valor analítico, por lo que el objetivo de este proyecto, de constituir un apoyo al proceso de planeación nacional, se cumple satisfactoriamente.

En algún sentido, podemos decir que en México este proyecto ha tenido un carácter pionero, ya que aún cuando desde hace mucho tiempo ha existido la preocupación por disponer de estadísticas económicas sobre el sector público, es hasta ahora cuando el país ha empezado a contar con una base informativa articulada con las variables macroeconómicas y que, al estar resuelta con criterio de aceptación internacional, ofrece también la posibilidad de efectuar comparaciones con otros países.

La experiencia de México en el desarrollo de este proyecto ha tenido dos aspectos. Por una parte, desde 1982, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ha venido colaborando con la Dirección General de Contabilidad Gubernamental en la elaboración de un sistema de cuentas económicas para el sector público presupuestario^{*/}. Dicho sector, que comprende al Gobierno Federal, al Departamento del Distrito Federal - es decir, al gobierno de la Ciudad de México - y 28 empresas públicas sujetas a control presupuestal directo, que son las más importantes, representó el 75% del producto interno bruto del sector público.

Esta colaboración ha dado lugar a la existencia de un tomo especial de la Cuenta de la Hacienda Pública donde se publican los agregados económicos.

De otro punto de vista, al mismo tiempo el INEGI se ha dado a la tarea de revisar una investigación más amplia en cuanto a la cobertura del sector público, incluyendo los gobiernos locales, la seguridad social, y un total de 235 empresas de carácter público, que prácticamente cubren el total del sector público que interesa conocer para los fines de la planeación.

El resultado de estos trabajos ha dado lugar a la presentación de las Cuentas de Producción del Sector Público, en un documento de divulgación general dado a conocer por el Secretario de Programación y Presupuesto en el mes de enero del presente año.

^{*}/El Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público Presupuestario se incluyó por primera vez en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1981.

4.

La descripción metodológica de estas investigaciones se realiza en los apartados siguientes, considerándose conveniente, hacer una descripción general del sector público en México.

1. EL SECTOR PUBLICO EN MEXICO.

En los últimos años, la evolución económica y social de nuestro país se ha caracterizado por una notable expansión del sector público; ha venido acompañada de cambios cuantitativos y cualitativos de gran significado, y ha dado lugar a que la propia política económica y social haya adquirido una nueva connotación.

En los primeros tiempos de la vida moderna de México, el Sector Público estuvo orientado fundamentalmente a desarrollar la infraestructura institucional y física. Actuó preponderantemente en el ámbito de la regulación y orientación del conjunto de las actividades económicas, y a través del manejo de las finanzas gubernamentales, apoyando la instrumentación de políticas de distribución del ingreso.

Sin embargo, las exigencias propias del desarrollo económico y social dieron lugar a la ampliación, modernización y adaptación de las acciones públicas, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas prevalecientes, surgiendo un sector público orientador y promotor del desarrollo económico y social del país, que además de identificarse con el gobierno, genera un nuevo instrumento de política económica: las empresas públicas.

A través del aparato gubernamental, se establecen las normas que constituyen el marco jurídico y administrativo en el que se desenvuelven los distintos agentes económicos: las empresas, las familias, las instituciones sin fines de lucro y las propias entidades públicas. Además, por medio de la acción gubernamental, el Estado proporciona a la sociedad una variada gama de servicios de administración general, defensa, justicia y orden público, y también de seguridad social; fomenta y promueve el desarrollo económico y científico del

país, y presta servicios de educación y de asistencia médica y social a la colectividad en conjunto.

Por otra parte, a través de sus empresas públicas, el Estado participa directamente en la producción de mercancías que en general tienen un carácter estratégico, suministrando bienes y servicios cuyo destino es el aparato productivo del país - combustibles e insumos básicos en general - o bien el consumidor final, al que le ofrece transporte urbano o productos alimenticios básicos como el azúcar, por ejemplo.

Asimismo, contribuye en forma notable a la acumulación de capital, al adquirir la maquinaria y el equipo necesario para su propio funcionamiento y al llevar a cabo la construcción de obras de infraestructura básica.

Por otra parte, las acciones de producción y acumulación y aquellas que realiza el gobierno para atender responsabilidades de mejoramiento del bienestar colectivo y de fomento económico y social, así como las derivadas de la situación financiera misma, dan lugar a un flujo financiero de gran significado, que en general se expresa en un déficit o superávit del sector público, que afecta a la economía en su conjunto.

De esa manera, el sector público de México, formado por los distintos niveles de gobierno, con sus órganos, organismos y empresas de participación estatal, se ha hecho cada vez más complejo en sus aspectos institucionales y administrativos. El mayor número de unidades, sus características jurídico-administrativas, el enorme volumen de recursos financieros que maneja y sus formas de participación en la vida económica, le han dado una notable dimensión, por lo que se ha hecho necesario reconsiderar su papel como agente económico, y revisar las interrelaciones que existen entre las distintas enti

dades p_ublicas, así como sus vínculos con los restantes sectores económicos.

Por ello, los actuales requerimientos de información van más allá de los indicadores tradicionales del ingreso, gasto o la inversión, relacionados con el producto o el ingreso nacional en sus diferentes expresiones, el consumo o la inversión u otras variables similares. Ahora es necesario disponer de información que responda a las exigencias del conocimiento propio del sector público y de su programación y al mismo tiempo pueda dar respuesta a necesidades que derivan de la planeación nacional.

Es importante señalar que la información requerida debe fundamentarse en un esquema que garantice su homogeneidad, coherencia y consistencia, a fin de que sea útil en las distintas etapas de la programación económica y social y al mismo tiempo, se convierta en un instrumento para la comunicación y la coordinación administrativa y sectorial, para apoyar así de la mejor manera el proceso de toma de decisiones del sector público en el desarrollo económico del país.

Desde este punto de vista el sistema de contabilidad nacional es un instrumento cuya concepción y desarrollo permite satisfacer adecuadamente con las exigencias planteadas, dando lugar a la generación de información de buena calidad, suficiente, coherente, consistente y flexible, para el sector público y para cada uno de sus elementos, que está vinculada a la de la economía del país. De acuerdo con ello, se ha desarrollado el SCESP, teniendo como punto de partida la necesidad de acotar el sector público del país, para después medir y analizar sus acciones.

2. DELIMITACION DEL SECTOR PUBLICO SEGUN LA CONTABILIDAD NACIONAL.

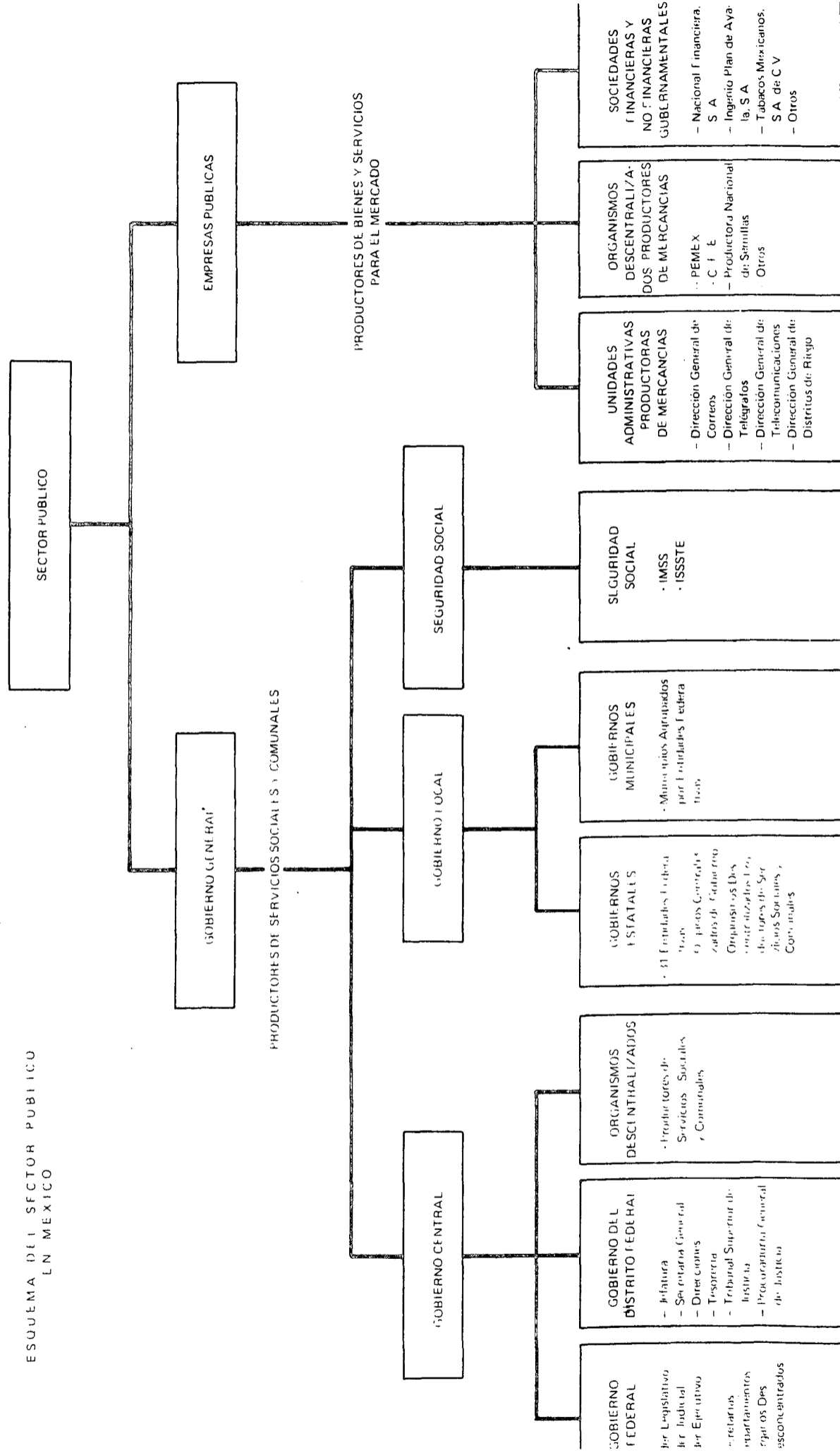
Como puede observarse en el esquema A el sector público de México está formado por el gobierno general y por las empresas públicas.

A su vez, el Gobierno General está integrado por el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, 31 gobiernos estatales, 2377 gobiernos municipales, las instituciones de seguridad social tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como un conjunto de órganos y organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales.

En él quedan comprendidas todas las dependencias públicas de los distintos niveles de gobierno que producen servicios sociales y comunales, como los de administración pública y defensa, los de educación, los médicos y los de asistencia social. Estas dependencias entregan su producción a la colectividad en forma gratuita o a precios simbólicos, que no alcanzan a cubrir los costos de producción, y financiando sus actividades con recursos presupuestarios o extrapresupuestarios, como son los impuestos, los productos, los aprovechamientos y el financiamiento interno o externo, y también mediante transferencias que se efectúan dentro de la misma administración pública.

Las empresas públicas a su vez, es un conjunto del sector público que está formado por unidades administrativas y organismos descentralizados productores de mercancías, así como por empresas de participación gubernamental mayoritaria o minoritaria, que se dedican a producir bienes y servicios para su venta en el mercado, en condiciones técnicas semejantes

ESQUEMA DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO



•

•

•

•

a las unidades productoras del sector privado.

Las empresas públicas financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías, aún cuando también pueden recibir otros recursos de Gobierno, tales como subsidios, aportaciones y transferencias.

Los precios de los bienes y servicios de las empresas públicas, responden generalmente a decisiones de política económica, por lo que pueden ser inferiores a los costos de producción.

La separación de los dos grandes conjuntos del sector público gobierno general y empresas públicas, está basada en las características económicas de cada dependencia y en su posición jurídico-administrativa. En este proceso resultó importante definir lo que cada entidad produce, las formas de financiamiento, los mecanismos para distribuir la producción, su organización jurídica y objetivos así como su vinculación y/o grado de control por parte del Estado.

Con todos estos elementos a la vista, las unidades integrantes del gobierno general quedaron clasificadas como productores de servicios sociales y comunales y las empresas públicas, como productores de mercancías, es decir, de bienes y servicios que se venden en el mercado.

En los anexos 1 y 2 se presentan los detalles principales de la composición del sector público, según el Sistema de Cuentas Nacionales; los niveles institucionales de gobierno, así como el carácter jurídico y administrativo de las unidades que lo forman y una lista completa de las empresas públicas consideradas en las cuantificaciones, clasificadas por actividad económica según el codificador de actividades adoptado por el SCN de México.

a) Gobierno General.

Hemos dicho que el Gobierno General comprende al gobierno central y local, y a las instituciones de seguridad social. Veamos ahora la cobertura de cada uno de ellos.

Gobierno Central.

El Gobierno Central está constituido por el Gobierno Federal, el del Distrito Federal y los organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales, que están ligados al Gobierno Federal.

El Gobierno Federal está formado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, comprende las unidades administrativas centralizadas, los órganos desconcentrados y los Fondos y Fideicomisos, cuyo fideicomitente es el Gobierno Federal. Se excluyen de este grupo a las Direcciones Generales de: Correos; Telégrafos; Telecomunicaciones; Distritos de Riego y la Casa de Moneda, considerándose a todas éstas en el conjunto de empresas públicas pues producen y venden sus servicios y bienes en forma semejante a éstas últimas.

Por su parte, el Departamento del Distrito Federal está constituido por diversas unidades administrativas, entre las que destacan las delegaciones políticas, las Direcciones Generales, la Jefatura del Departamento y la Tesorería del Distrito Federal. No está demás destacar la importancia de este nivel gubernamental, que presta servicios a una población de alrededor de 18 000 000 de habitantes.

Por último, los Organismos Descentralizados productores de servicios sociales y comunales, son un conjunto de entidades públicas y de instituciones sin fines de lucro, que se dedican principalmente a la enseñanza superior y a la investiga--

ción científica, así como la promoción del desarrollo económico y social y la prestación de servicios médicos.

Estos organismos se vinculan con el Gobierno Federal a través de la transferencia de recursos que éste les otorga, además de contar con otras fuentes propias de financiamiento, que son de menor importancia. Este conjunto comprende alrededor de 210 entidades públicas, dentro de las que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Mexicano de Cardiología y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, entre otras.

Gobierno Local

El denominado Gobierno Local está integrado por los gobiernos estatales y por los gobiernos municipales.

En primer lugar, los gobiernos estatales están constituidos por las 31 entidades federativas^{*/} que comprenden la República Mexicana, en su carácter de entidades centrales, y por un conjunto de organismos descentralizados que agrupa a las Universidades y los Centros de Enseñanza Superior, así como a los establecimientos productores de servicios médicos y de asistencia social, vinculados al gobierno de cada Estado.

En segundo término, los gobiernos municipales comprenden a los 2377 municipios del país, que están diseminados en las 31 entidades federativas. Cada gobierno municipal está cons-

^{*}/Las entidades federativas de la República Mexicana son: Aguascalientes, Baja California, B. California Sur, Coahuila, Colima, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, San Luis Potosí y Zacatecas.

tituido por los departamentos, oficinas, establecimientos y otras dependencias comprendidas en su presupuesto, que se dedican a la producción de servicios sociales y comunales para uso conjunto de la colectividad.

Seguridad Social

Este grupo está formado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ambos, son regímenes dedicados a la prestación de la seguridad social y de servicios médicos, promovidos por las autoridades públicas; realizan sus actividades con financiamiento del Estado, así como de aportes de los asalariados y de sus empleadores, agrupando a amplios grupos de la población, ya sea en forma institucional o de manera voluntaria.

b) Empresas Públicas

En el conjunto denominado empresas públicas están incluidas entidades tales como organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, que se dedican a producir bienes y/o servicios cuyo destino es la venta en el mercado interno o exterior.

La producción de las empresas públicas se realiza generalmente en condiciones técnicas y de organización que son semejantes a las de las empresas privadas, financiando sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías, aún cuando también pueden recibir transferencias, aportaciones y/o subsidios del gobierno, como consecuencia de la aplicación de una política de "precios administrados" que, por lo general, no alcanzan a cubrir los costos de producción en los que incurre. Estas características hacen que las empresas públicas, además de su carácter de uni-

dades económicas, construyan instrumentos de política económica.

El grupo de empresas públicas comprende a entidades de distinta naturaleza jurídico-administrativa, pero que al ser analizadas desde el punto de vista de su actividad productiva, cumple con los requisitos de la contabilidad nacional para quedar clasificadas como empresas públicas. Así, quedan incluidos en este grupo a organismos descentralizados del Gobierno Federal, como Petróleos Mexicanos; Unidades administrativas también del propio gobierno, como son las Direcciones Generales de Correos; los Distritos de Riego, así como las sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria y minoritaria, como Altos Hornos de México S.A., y Siderúrgica Nacional, S.A., entre otras.

Las investigaciones realizadas en México permitieron detectar a las empresas más importantes desde el punto de vista económico y estratégico; por ello se encuentran incluidas todas las entidades dependientes del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal que están sujetas a un control presupuestario directo, así como las principales sociedades de participación estatal mayoritaria, lo que resulta en una cobertura total de 235 empresas públicas, más las instituciones de crédito que componen la Banca Nacionalizada en el año 1982.

Las empresas públicas de participación mayoritaria se definen como aquellas sociedades en las que el Gobierno Federal; el Departamento del Distrito Federal; uno o más organismos descentralizados; o bien fondos o fideicomisos, aportan o son propietarios del 50% o más del capital social, o que en la constitución del mismo, las acciones pueden ser suscritas por el Gobierno Federal. También puede ocurrir que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la ma

yoría de los miembros del consejo de administración, la junta directiva y el órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o que tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

En los trabajos que se han desarrollado no se han considerado a las empresas de participación estatal minoritaria, debido a que en dichas entidades la influencia del Estado es mínima, pues según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la aportación estatal al capital social puede ser de poca significación y prácticamente no se interviene en la designación de funcionarios.

EL SECTOR PÚBLICO EN LA CLASIFICACION DE ACTIVIDADES ECONOMICAS.

Otro aspecto de fundamental importancia en estos trabajos del sector público es su clasificación por actividades económicas.

En este caso, la clasificación de actividades económicas del Sistema de Cuentas Nacionales^{*/}, ha sido la base para su agrupación. Dicho clasificador toma como criterio básico de agrupamiento la actividad principal a la que se dedica cada uno de los agentes productores de bienes y servicios, y tiene una desagregación de cuatro dígitos que comprende 350 subgrupos, 195 grupos y 73 ramas de actividad que pueden expresarse en las 9 grandes divisiones de la Clasificación Internacional Uniforme (CIIU).

Cabe destacar que el amplio detalle con el que se elaboran las cuentas nacionales ha dado lugar a que muchas de las actividades relevantes del sector público estén medidas en forma particular. Por ejemplo, la actividad gubernamental permite se identifique en tres tipos de servicio: administración pública y defensa (rama 73), servicios médicos y de asistencia social (rama 70) y servicios de educación (rama 69). El producto interno bruto que generan esos renglones representan al rededor del 7.5% del producto del país.

También es posible individualizar a la industria petrolera y a la generación de energía eléctrica que son producidas totalmente por entidades públicas.

^{*}/La Clasificación de Actividades Económicas del Sistema de Cuentas Nacionales de México se incluye en el Tomo I Resumen General, de la publicación Anual.

Sin embargo la actividad de las demás empresas públicas que junto con las privadas determinan la cobertura de cada rama, sólo puede individualizarse mediante la realización de investigaciones especiales como la que nos ocupa en este documento.

Cabe señalar que las empresas públicas, en general, se dedican a una sola clase de actividad y por lo mismo se consideran como establecimientos productores de un solo tipo de bien y/o de servicio, que al ser identificados, permiten su ubicación dentro del clasificador^{*/}. Sin embargo, hay casos en donde una sola empresa puede tener más de un establecimiento y de actividad económica.

En esos casos y en donde la relevancia de los distintos procesos productivos y la información disponible lo permitió, la empresa quedó dividida en unidades tipo establecimiento que fueron ubicadas en las ramas correspondientes. Petróleos Mexicanos, por ejemplo, está en la rama 06 extracción de petróleo crudo y gas natural; en la 33, petróleo y sus derivados y en la rama 34, petroquímica básica. A efecto de destacar su importancia conjunta estas tres actividades integran la industria petrolera.

^{*/}La unidad de observación del Sistema de Cuentas Nacionales de México es el establecimiento.

En la relación de las empresas públicas clasificadas por actividades económicas (anexo 2) se puede observar que el sector público está presente en unas 50 ramas de las 73 que integran el codificador.

Sin embargo, interesa destacar que sólo sigue siendo relevante en aquellos campos que pueden calificarse como estratégicos, como es el caso de la producción de energéticos.

También ha sido relevante en la prestación de servicios de transporte -ferroviario y aéreo- y de comunicación, así como en la producción de básicos de hierro y acero, de abonos y fertilizantes, y de equipo y material de transporte.

Asimismo, contribuye al mejoramiento del bienestar de la colectividad produciendo artículos como el azúcar y prestando servicios como el transporte urbano, a precios administrados, que no cubren los costos de producción. En forma notoria, a través del gobierno general se atienden las demandas de educación, salud y asistencia social.

Desde el punto de vista de las actividades económicas que realiza el sector público, hasta la década de los 70 los servicios gubernamentales tenían la preponderancia; representaban poco más del 50% del producto interno bruto del sector.

Sin embargo, la expansión registrada por la industria petrolera en los últimos años, ha dado lugar a que ésta actividad sea la que genere al 50% del producto.

El resto, prácticamente permanece con un peso relativo sin grandes cambios pero hay que subrayar que en el momento actual están tomando mayor importancia los servicios financieros, pues desde septiembre de 1982 se nacionalizó la banca.

TRATAMIENTO DE LA INFORMACION PARA INTEGRAR UN SISTEMA DE CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO.

CONSIDERACIONES GENERALES.

El ordenamiento de las transacciones corrientes y de capital de las entidades públicas para integrar un Sistema de Cuentas Económicas, toma como punto de partida su identificación en el conjunto del Gobierno General o de las Empresas Públicas y la clase de actividad a la que se dedican.

De esto dependen los tratamientos metodológicos, ya que la forma en que están resueltos la producción, el consumo y la formación de capital en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), tiene que mantenerse en los cálculos del sector público.

Esto quiere decir, por ejemplo, que si la producción bruta de la extracción de petróleo crudo y gas natural hace una imputación dentro de los ingresos del valor del petróleo crudo y gas empleado en las refinerías y en las plantas petroquímicas; estas mismas consideraciones están presentes en las cuentas del sector público.

Es importante destacar también que las mediciones del SCNM en general, están basadas fundamentalmente en el aprovechamiento de la estadística básica, aún cuando se dan casos especiales como el del gobierno general, el de Petróleos Mexicanos y el de la Comisión Federal de Electricidad en donde sus registros administrativos, financieros, contables y económicos particulares son las fuentes de información para documentar los hechos económicos.

En este sentido, la elaboración de estadísticas macroeconómicas del sector público requiere necesariamente de una mayor cantidad de datos detallados que provengan directamente de las entidades públicas, tales como los que se presentan en los estados financieros y contables, en sus registros económicos o en controles administrativos centralizadores.

Toda la información que se recopila, es sometida a un proceso de análisis muy cuidadoso, que trata individualmente a cada una de las entidades del sector público: cada nivel del gobierno general y cada uno de los organismos y empresas públicas.

El esquema general de un primer ordenamiento de los ingresos y de los gastos totales redunda, en una clasificación económica que además de separar las transacciones corrientes y de capital, contiene los detalles que permiten validar, conciliar y consolidar posteriormente algunas transacciones que se dan dentro del mismo sector.

La clasificación de los ingresos y de los gastos según su carácter económico es una adaptación de las recomendaciones internacionales^{*/} al caso de México, y en ella se identifican gran parte de los elementos que integran las cuentas. Sin embargo, hay que advertir que en forma complementaria se realizan cálculos que derivan de definiciones conceptuales como es el caso de los subsidios de operación, el excedente bruto de operación y el ahorro corriente.

^{*/} Clasificación de los ingresos y de los gastos según su carácter económico. Sistema de Información para la Programación Económica y Social. México 1975.

FUENTES Y METODOS

Las principales fuentes utilizadas en la investigación han sido las siguientes:

Para el Gobierno General

Cuenta de la Hacienda Pública Federal
Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal
Resumen General de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales
Cortes de Caja de los Gobiernos Estatales
Boletas de los Gobiernos Municipales
Presupuestos de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales
Estadísticas y Estados Financieros de las Instituciones de Seguridad Social
Investigaciones Especiales: personal ocupado, por ejemplo.

Para las Empresas Públicas

Cuenta de la Hacienda Pública Federal
Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal
Estados Financieros: balance y estados de pérdidas y ganancias, entre otros
Información económica: producción y personal ocupado, entre otros
Consultas y aclaraciones directamente con las empresas estudiadas.

Adicionalmente a las fuentes que se han mencionado, la legislación y las diversas publicaciones e informaciones oficiales sobre el sector público, así como la propia información sectorial del SCNM, son utilizadas permanentemente.

Es interesante destacar también que en los últimos años ha habido avances importantes en lo que hace a la cantidad y calidad de la información disponible.

En el ámbito de la administración pública federal, la normatividad de los procesos de programación-presupuestación así como el control del ejercicio del gasto público, que se han dado desde el inicio de la década de los 80, han permitido ampliar y mejorar la información sobre el gobierno general. Por ejemplo, la clasificación por objeto del gasto y los dígitos identificadores de los gastos corrientes y de los gastos de inversión, que se utilizan en los registros del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como los documentos sobre el flujo de efectivo de órganos y organismos del Gobierno Federal, han dado lugar a un análisis más fino de sus múltiples y diversas transacciones.

En las empresas públicas, los distintos requerimientos de la programación-presupuestación y su vinculación con sus propios documentos, han dado la posibilidad de una mayor armonización entre los registros del gobierno y los de cada entidad, mejorando con ello la calidad de los datos.

En los anexos 4 y 5 se presenta en forma esquemática una metodología detallada sobre el tratamiento del Gobierno General y de las Empresas Públicas. En ello se definen los conceptos que se presentan en las cuentas económicas del sector público, y se hace referencia a los documentos financieros y contables y a los nombres de las cuentas de esos registros.

Dicha metodología se materializa en un sistema de cuentas económicas del sector público, como el que se presenta en los cuadros

La cuenta de producción cuantifica el nivel de la producción del gobierno general y de las empresas públicas y por agregación se obtiene el sector público. Esto significa que ninguna de las transacciones, ni del consumo intermedio ni del valor agregado o producto interno bruto son consolidadas, aún cuando es claro que se realizan diversas transacciones intra sector, en el proceso productivo de cada entidad.

La cuenta de producción del gobierno general se compone del consumo intermedio -bienes y servicios- la remuneración de los empleados, el consumo de capital fijo y los impuestos indirectos a diferencia de la cuenta de una unidad productora de bienes y servicios, el valor agregado del gobierno no incluye excedente de operación, ya que como se ha señalado entrega su producción a la colectividad en forma gratuita o a precios que normalmente no cubren los costos de producción.

Asimismo, conviene destacar que el total de los costos incurridos es equivalente al valor de la producción. Por su parte, la medición de producción de las empresas públicas sigue, en general, los lineamientos de los productores de mercancías; sin embargo, la composición del valor agregado bruto de las entidades públicas se diferencian del de gobierno debido a que en él aparecen los subsidios y el excedente de explotación.

La cuenta de capital muestra las distintas formas de acumulación como las fuentes de financiamiento. En esta cuenta se distinguen la adquisición neta de bienes de capital fijo, la de terrenos y otros activos financieros y no financieros y la variación de existencias; los bienes de capital fijo se desagregan en construcción y maquinaria y equipo.

Por lo que hace a las fuentes de financiamiento, estas se refieren al ahorro bruto y a transferencias netas de capital, que generalmente fluyen del gobierno federal hacia otra unidad de la administración pública.

Esta cuenta se cierra con un renglón denominado saldo a financiar, que dimensiona la necesidad de recursos y puede presentar signo negativo o positivo. Las necesidades de financiamiento que determinan en esta cuenta, deberán ser satisfechas ya sea con la emisión de pasivos o a través de aportaciones de capital. El saldo, por otra parte, es el elemento de enlace entre la cuenta de capital y la de financiamiento de capital.

La cuenta de financiamiento de capital por último, cierra el Sistema. En ella se señalan las formas en que el Sector Público acumula el capital y con qué financia dicha acumulación. Al igual que en la cuenta de capital sólo se muestran las variaciones netas y no los saldos de activos y pasivos financieros, eliminándose los movimientos provocados por la revaluación de pasivos contratados en moneda extranjera que son consecuencia de cambios en el tipo de paridad y por la capitalización de intereses.

CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
GOBIERNO FEDERAL
CUENTA DE PRODUCCION

COD.	CONCEPTO	COD.	CONCEPTO.
1.1	CONSUMO INTERMEDIO	c	PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS
1.2	PRODUCTO INTERNO BRUTO	1-c	SERVICIOS PRODUCIDOS PARA USO PROPIO
1.2.1	REMUNERACIONES		
1.2.2	IMPUESTOS INDIRECTOS		
1	INGRESOS TOTALES	1	PRODUCCION BRUTA

CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO

GOBIERNO FEDERAL

CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS

COD	CONCEPTO	COD	CONCEPTO
D	GASTO EN CONSUMO FINAL	D	RENDA DE LA PROPIEDAD
D.1	RENDA DE LA PROPIEDAD	D.1	INTERESES
D.2	IMPUESTOS	D.2	OTRAS RENTAS
B	SUBSIDIOS A PRODUCTORES DE MERCANCIAS	B	IMPUESTOS INDIRECTOS
B.1	AL SECTOR PUBLICO	B.1	AL VALOR AGREGADO
B.2	AL SECTOR PRIVADO	B.2	A LA EXPORTACION
B.3	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	B.3	A LA IMPORTACION
B.4	AL GOBIERNO CENTRAL	B.4	OTROS IMPUESTOS
E	OFICINOS DESCENTRALIZADOS PRODUCTORES DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES	A	IMPUESTOS DIRECTOS
E.1	CONTROL DIRECTO	E	TRANSFERENCIAS CORRIENTES
E.2	CONTROL INDIRECTO	E.1	DE ORGANISMOS DE GOBIERNO
E.2.1	AL GOBIERNO LOCAL	E.2	DE OTROS SECTORES RESIDENTES
E.2.2	ESTADOS, MUNICIPIOS Y D.F. PARTICIPACIONES		
E.2.3	OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES		
E.2.4	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PRODUCTORES DE SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES.		

CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
GOBIERNO FEDERAL

CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS

COD.	CONCEPTO	CONCEPTO	COD.
4.3	A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL		
" 4.2	A INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO		
" 4.1	A LAS FAMILIAS		
4.5	AL EXTERIOR		
	AHORRO BRUTO		
	GASTOS CORRIENTES MAS AHORRO BRUTO		INGRESOS CORRIENTES

CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL

GOBIERNO FEDERAL

CUENTA DE CAPITAL

C.E.G.	CONCEPTO	C.E.I.	CONCEPTO
5.1(-)F.1	FORMACION BRUTA DE CAPITAL		AHORRO BRUTO
5.2(-)F.2	CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES	E(-) 7-	TRANSFERENCIAS NETAS DE CAPITAL
5.3(+).(-)F.3	MAQUINARIA Y EQUIPO		AL GOBIERNO CENTRAL
	ANIMALES DE TRABAJO Y PIE DE-CRIA		ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE SERVICIOS
	CULTIVOS PERMANENTES		SOCIALES Y COMUNALES
6	TERRENOS Y OTROS ACTIVOS NO REPRODUCIBLES	7.1.1 (-) 7.1.2 (-)	CONTROL DIRECTO
			CONTROL INDIRECTO
		7.3	A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
		E.1 -7.2 -7.4 -7.5	AL GOBIERNO LOCAL A OTROS SECTORES RESIDENTES A OTROS SECTORES NO RESIDENTES SALDO A FINANCIAR
	ACUMULACION BRUTA		FINANCIAMIENTO DE LA ACUMULACION BRUTA

CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
GOBIERNO FEDERAL
CUENTA DE FINANCIAMIENTO DE CAPITAL

C.E.G.	CONCEPTO	C.E.	CONCEPTO
	SALDO A FINANCIAR	J(13-14)	DEUDA PUBLICA NETA
8	APORTACIONES	J	COLOCACION
8.1	A ENTIDADES DE CONTROL DIRECTO	J.1	INTERNA
8.2	A ENTIDADES DE CONTROL INDIRECTO	J.2	EXTERNA
		J.3	FLOTANTE
12	ASUMCION DE PASIVO	13	AMORTIZACION
	ACTIVOS FINANCIEROS DE LARGO PLAZO, NETO	13.1	INTERNA
11(-)II	FIDEICOMISOS	13.	EXTERNA
9	INSTITUCIONES FINANCIERAS		
ST-II	ACTIVOS FINANCIEROS CORTO PLAZO NETO	14(-)	ADEFAS

SPP

Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público Presupuestario

CUENTA PUBLICA 1982 CUENTAS ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO CONSOLIDADO

(Millones de Millones de Pesos Convencionales)

Table with columns: Concepto, 1981, 1982, 1983. Rows include: Ingresos, Gastos, Balance, etc.

Table with columns: Concepto, 1981, 1982, 1983. Rows include: Gastos Corrientes Mas Ahorro Bruto, Ingresos Corrientes, Balance, etc.

CUENTA DE CAPITAL

Table with columns: Concepto, 1981, 1982, 1983. Rows include: Ahorro Bruto, Transferecias Netas de Capital, Saldo a Financiar, etc.

CUENTA DE FINANCIAMIENTO DEL CAPITAL

Table with columns: Concepto, 1981, 1982, 1983. Rows include: Saldo a Financiar, Activos Financieros de Corto Plazo, Activos Financieros de Largo Plazo, etc.

y Incluye 344.9 de Impuestos Indirectos de REXEX pendientes de pago



Instituto de Estadística y Censos

CUENTAS ECONÓMICAS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO
ORGANISMOS Y EMPRESAS

1982

RESUMEN
(Miles de Millones de Pesos Devengados)

	1982		1981		1982		1981	
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
C U N T A D E P R O D U C C I Ó N								
CONSUMO INTERNO	260.7	357.0	447.6	691.3	535.3	1 461.5		
PRODUCCIÓN BRUTA DE BIENES Y SERVICIOS	549.4	294.2	1 210.7	118.8	145.9	196.8		
DESTRUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL	219.2	596.3	755.1					
IMPUESTOS INDIRECTOS	229.8	1 699.9						
IMPUESTOS DIRECTOS	74.3	122.2	131.4					
EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACIÓN	149.9	160.4	276.1					
INCLUIDOS TOTALES	810.1	681.2	1 658.3	810.1	681.2	1 658.3		

	1982		1981		1982		1981	
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
C U N T A D E I N G R E S O S Y G A S T O S								
GASTO EN CONSUMO FINAL	118.8	145.9	196.8	149.9	160.4	276.1		
RENTA DE LA PROPIEDAD	143.4	94.3	337.2	22.2	38.3	54.7		
Intereses	129.0	94.3	322.8	18.3	33.3	37.5		
Otros Rentas	14.4		14.4	3.9		17.2		
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	29.0	35.1	45.5	167.1	114.3	282.0		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	24.2	21.0	34.1	21.5	27.5	35.9		
Al Gobierno Federal	5.1	3.9	5.7	1.4	0.3	6.5		
A Otros Residentes	19.1	17.1	28.4	20.1	27.2	29.4		
IMPUESTOS DIRECTOS	1.2		2.3					
AHORRO BRUTO	44.1	144.2	32.8					
GASTOS CORRIENTES MAS AHORRO BRUTO	300.7	440.5	648.7	360.7	440.5	648.7		
INGRESOS CORRIENTES	300.7	440.5	648.7	360.7	440.5	648.7		

	1982		1981		1982		1981	
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
C U N T A D E C A P I T A L								
ADICIONES A LAS EXISTENCIAS	33.6	5.6	125.8	44.1	144.2	32.8		
PRODUCCIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	120.5	358.1	437.3	20.5	18.6	14.3		
DESTRUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL	208.7	274.3	265.4	13.8	18.6	19.7		
RENTAS DE BIENES DE CAPITAL	1.0	81.8	171.9	1.7		(4.4)		
RENTAS DE BIENES DE CAPITAL	1.9		2.2	357.4	200.3	524.4		
RENTAS DE BIENES DE CAPITAL	6.0		6.2					
FINANCIAMIENTO DE LA ACUMULACIÓN BRUTA	422.0	363.7	571.5	422.0	363.7	571.5		

	1982		1981		1982		1981	
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
C U N T A D E F I N A N C I A M I E N T O D E L C A P I T A L								
SALDO A FINANCIAR	357.4	200.3	524.4	19.6	143.5	10.4		
ACCIONES Y PARTICIPACIONES TRANSFERIBLES	11.4	(0.1)	46.1	406.2	143.5	214.7		
ACCIONES Y PARTICIPACIONES DEL CAPITAL	5.5	2.8	3.8	421.0	143.8	157		
PRESTAMOS NETOS CONCEDIDOS	43.8	64.7	101.1	194.0	143.8	214.7		
A Largo Plazo	12.4	21.0	83.3	(7.9)	44.4	50.1		
A Corto Plazo	31.4	43.7	17.8	23.5	43.5	396.3		
CREDITOS COMERCIALES Y ANTICIPOS	52.8	8.9	201.7	8.4	10.7	10.7		
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	47.9	29.4	80.4	69.3	64.2	151.8		
APORTACIONES				68.5	64.2	143.6		
Al Gobierno Federal				0.3				
A Otros Residentes								
ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS MAS SALDO A FINANCIAR	519.1	306.6	957.5	519.1	306.6	519.1		
EMISION NETA DE PASIVOS MAS APORTACIONES	519.1	306.6	957.5	519.1	306.6	519.1		

1. Incluye 344.9 de impuestos indirectos de Pomez pendientes de pago.

ALGUNOS RESULTADOS RELEVANTES DE LAS CUENTAS DE

Participación del sector público en el producto interno
to.

El sector público de México participó en 1975 con el 14.6% del producto interno bruto del país y ha mantenido una tendencia creciente hasta llegar a 24.4% en 1984. Este hecho se produjo en razón del comportamiento de las empresas públicas, que aumentaron su aportación al producto interno bruto de 6.6% en 1975, a 17.0 % en 1984, debido principalmente a la expansión de los energéticos.

Si se analiza la participación del sector público en el producto interno bruto por gran división o actividad económica, se puede observar que el Estado proporciona la totalidad de la energía eléctrica y de los productos de la industria petrolera, ya que en la primera se encuentran la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.À., y en la segunda se ubica a Petróleos Mexicanos; la actividad de estas empresas generó, en 1984, el 12.6% del producto total del país.

En la Minería, sin incluir la extracción de petróleo, el sector público aportó en 1984, el 15.8% del producto de esta actividad, y en la Industria Manufacturera, excluyendo la refinación del petróleo y la petroquímica, aumentó ligeramente su participación durante el período 1975-1984, al pasar de 4.1% a 5.9%. Dentro de esta industria, destacan por su importancia la fabricación, por parte del sector público, de azúcar, aceites y grasas, tabaco, productos metálicos, hierro y acero, equipo y material de transporte, fertilizantes y productos químicos, principalmente.

Por lo que respecta a la Gran División 7: Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, la aportación del sector público es importante: 21.4% en 1984, ya que en ella están incluidas las actividades del sistema ferroviario, el metro (transporte subterráneo de pasajeros), las líneas aéreas, todo el servicio de comunicaciones, así como ciertos servicios conexos al transporte.

Por otro lado, como resultado de la nacionalización del sistema bancario efectuada el 1° de septiembre de 1982, la participación del sector público en los Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles se incrementó sensiblemente para llegar a un 24.3% durante 1984, en comparación con 4.0% de 1975.

El producto interno bruto de los servicios comunales, sociales y personales, es generado en un 45% por el Gobierno General, quien suministra el total de la administración pública y defensa, alrededor del 80% de los servicios de educación y un 38% de los servicios médicos y de asistencia social.

El renglón de remuneración de asalariados es el más importante de los agregados que integran el producto generado por el sector público, que en 1984 presentó la composición siguiente: los pagos de remuneraciones 46.0%, impuestos indirectos netos de subsidios 20.0% y el excedente bruto de explotación 34.0%.

Por lo que se refiere a los pagos de remuneraciones que lleva a cabo el sector público, estos representan el 40.5% del total del país, pues la prestación de los servicios de administración pública y defensa, los servicios de educación y los servicios médicos requieren de un volumen importante

de ocupación, y por lo mismo los costos de producción de dichos servicios tienen como renglón principal los salarios.

Así, el Gobierno General, pagó en 1984 por el tal concepto el 26.4% de las remuneraciones totales del país y, el conjunto de empresas públicas el 14.1% de las mismas.

Por otro lado, el sector público generó en 1984 el 21.1% de la ocupación total nacional, reflejado principalmente por el volumen de puestos requeridos para la prestación de los servicios de administración pública, educación, médicos y de asistencia social producidos por el gobierno general, de los cuales, la ocupación más importante se localiza en los servicios de educación, que absorben el 8.5% de la ocupación total del país, en tanto que los servicios médicos y de administración significan el 1.7% y 5.6% respectivamente.

Las empresas públicas participan con un 5.3% de la ocupación total e incluyen tanto actividades altamente tecnificadas, como otras intensivas en uso de mano de obra; ejemplos de lo anterior son la producción de energéticos por un lado y la de servicios financieros por el otro.

AVANCES Y PERSPECTIVAS

1. El proyecto denominado "Sistema de Cuentas Económicas del Sector Público" ha tenido avances importantes. Como "sistema" se ha desarrollado para el ámbito que se conoce como sector público presupuestario, y forma parte de la información que presenta la Cuenta de la Hacienda Pública.
2. Para el sector público que interesa a los fines de la planeación económica y social, se ha desarrollado la cuenta de producción, por sectores institucionales y por ramas de actividad económica. Estas mediciones se presentan a precios corrientes.
3. Se ha hecho una importante labor de sensibilización con los informantes, a fin de disponer oportunamente de los datos completos sobre sus actividades económicas.
4. Se ha venido haciendo una importante labor de divulgación, a fin de que se conozca el esquema y las mediciones del sector público, y forme parte de los instrumentos de análisis.
5. Las siguientes etapas en las que se estará trabajando son:
 - a) mediciones de la producción a precios constantes
 - b) integración del Sistema completo para el sector público total
 - c) elaboración de una matriz de insumo-producto del sector público.

CONCLUSIONES

1. La necesidad de disponer de información macroeconómica del sector público está asociada al papel que ese sector juega en el desarrollo económico y social de un país.
2. Las estadísticas macroeconómicas del sector público deben ser resueltas bajo el mismo esquema de la Contabilidad Nacional, a fin de que puedan vincularse adecuadamente a los agregados económicos del país. Esta consideración se ve reforzada por las tareas que instituciones internacionales como la O.N.U. realizan para armonizar las estadísticas del sector público en la contabilidad nacional.
3. El marco conceptual de la contabilidad nacional además de establecer los principios teórico-contables para organizar la información del sector público, en sí mismo ofrece un esquema de análisis de gran interés y utilidad para el proceso mismo de la programación del sector y para los fines de la planeación económica y social del país.
4. El detalle que requieren las investigaciones sobre información macroeconómica del sector público generan una valiosa retroalimentación hacia los trabajos de la contabilidad nacional, dando lugar a revisiones de gran detalle, que mejoran sustancialmente los cálculos de los agregados del país.

5. En el caso de México, el desarrollo y los avances del proyecto de Cuentas Económicas del Sector Público, permiten considerar que el marco conceptual que se ha diseñado es el adecuado y que los resultados cuantitativos que se han obtenido, han arrojado elementos de gran valor para el análisis y la planeación económica y social.