

46
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LA
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,
1988-1994

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A
LAURA HERNANDEZ OCADIZ

ASESORA: RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Tesina

**La reestructuración administrativa de la Secretaría de
Hacienda y Crédito Público, 1988-1994**

que para obtener el título de Lic. en
Ciencias Políticas y Administración Pública
(Administración Pública) presenta:
Laura Hernández Ocádiz.

asesora: Rina Aguilera Hintelholher

Agradezco a Dios por esta oportunidad

A mis padres: Blanca y David

A Raúl

A Efraín

A la Universidad Nacional Autónoma de México

**Al Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental
y a su personal**

CONTENIDO

Proemio

I. La Reforma del Estado

La reforma del Estado como exigencia mundial	1
Causas internas de la reforma del Estado en México	
Fin del Estado de Bienestar	3
Fin del Estado propietario y administrador	5
Necesidad de mejorar la capacidad de gobierno	7

II. Importancia histórica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Antecedentes	8
Sexenio de José López Portillo	11
Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)	13

III. La reestructuración administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el periodo 1988-1994

El proceso de reestructuración administrativa	
Consideración general	16
Fases de la reestructuración administrativa	
1. El proceso de desincorporación	17
2. La renegociación de la deuda externa	20
3. La reforma financiera	24
4. La reforma tributaria	27
5. La fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	29

IV. Conclusiones

Anexos	36
Bibliografía	54

Proemio

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari se ha caracterizado por el replanteamiento de la intervención del Estado en la economía y de su relación con la sociedad, en esto consiste básicamente la denominada reforma de Estado.

Dentro de una crisis en la que el Estado benefactor se vio rebasado por los requerimientos de una creciente población, cuyas necesidades básicas quedaban sin resolver, se vio la urgencia del cambio. El cambio que se ha dado es hacia un Estado promotor, un Estado cuyas funciones se restringen a la regulación y fomento de actividades productivas realizadas por la iniciativa privada y el sector social.

Es dentro de este contexto que la administración pública, "el brazo ejecutor del gobierno", ha tenido que adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, es decir, ha readecuado su tamaño y precisado sus funciones, se ha "racionalizado orgánicamente" en sus instituciones. Como resultado, hubo reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los reglamentos interiores de las dependencias.

Un claro ejemplo de estas transformaciones, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia responsable de impulsar la reforma económica que ha caracterizado a la reforma del Estado en México. Ha sido la encargada de sanear las finanzas públicas, controlar la inflación, renegociar la deuda, reformar al sector financiero y privatizar las empresas públicas. Por lo anterior, considero de utilidad este acercamiento a lo que han sido sus reestructuraciones orgánicas.

Este trabajo consta de cuatro apartados, los cuales se dividen de la siguiente manera:

La primera parte se refiere a la reforma del Estado como exigencia mundial y las causas de ésta en México.

El segundo apartado se ocupa de los antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El tercero abarca el tema central que nos ocupa, la reestructuración administrativa durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, el sexenio 1988-1994, en el que se detallan: el proceso de desincorporación, la renegociación de la deuda, la reforma financiera, la reforma tributaria y la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por último, en el cuarto apartado se exponen las conclusiones.

I. LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado como exigencia mundial

El Estado sufre una transformación importante a partir de la crisis de 1929 en los Estados Unidos, pues pasa a convertirse en lo que conocemos como Estado benefactor. Este tipo de Estado se consolida después de la Segunda Guerra Mundial, época en la cual hay una expansión y crecimiento económicos sin precedente.

El Estado benefactor se caracteriza por su intervención directa en la vida económica y social al prestar servicios que no eran considerados ni proporcionados de manera adecuada por los particulares. Lo anterior ocasiona que el Estado fuera el responsable de:

- producir bienes de producción y de consumo,
- comercializar para garantizar una intermediación justa,
- consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios, y
- redistribuir la riqueza material y cultural.¹

Por estas razones, los Estados no sólo tienen que cubrir los gastos de sus propias actividades sino además los gastos de administrar y mantener a un grueso y costoso sector de empresas públicas, lo que los convierte en omnipresentes, pues las actividades productivas dependen de su apoyo para poder continuar con sus procesos. Esto ocasiona que sus ingresos no sean suficientes como para mantener el nivel de egresos y como consecuencia se opta por el endeudamiento.

¹ Alejandro Carrillo Castro. *La reforma administrativa en México*. Tomo 3. México, INAP, 1973. p.50.

Durante la década de los setenta la economía mundial presenta graves problemas en su desarrollo, en buena parte causados por los excesos del Estado benefactor, que lo conducen a una crisis aguda e inmanejable que ocasiona que la sociedad civil exija para sí varias actividades económicas que estaban en manos estatales y que su ámbito se repliegue de intervenir directamente en la economía al de promotor. "Se propone que se reduzca el gasto público, se privalice la empresa pública, se reduzca la reglamentación, se mantenga apartado al gobierno de la política económica".²

Estos cambios en la concepción del Estado, en relación con la sociedad civil y en consecuencia el establecimiento de un nuevo tipo de contacto entre ambas partes, es lo que se ha dado en llamar reforma de Estado.

"...en la versión más sencilla, la reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional".³

En países donde primero se lleva a cabo un cambio en los criterios de los ámbitos público y privado, pioneros de la reforma del Estado, como Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, los pasos que se dieron fueron los siguientes:

- a) desregulación,
- b) desincorporación de entidades públicas,
- c) venta de bienes de inversión a particulares,
- d) contratación privada de servicios tales como mantenimiento y aseo,

² Rodolfo Dahrendorf. "Reformando al Estado" en Popper, Karl, et. al. *Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Perspectivas de las modernización política*. Vol. 1. México. PRI, IEPES-Fundación Cultural Somex, 1990. p.123.

³ Juan Rebolledo Gout. *La reforma del Estado en México*. México, Presidencia de la República-FCE, 1994, p. 39.

- e) eliminación del sistema de subsidios,
- f) adelgazamiento de la burocracia, y
- g) retorno a principios mercantilistas.⁴

Bajo este marco internacional, con la creciente interdependencia comercial, la creación de nuevos bloques económicos y centros financieros, esta tendencia mundial de retorno al liberalismo se retoma en México con características muy específicas.

Causas internas de la reforma del Estado en México

Fin del Estado de bienestar

Durante la época de bonanza y de expansión estatal en México, el Estado fue llenándose de empresas productivas que si bien en un primer momento fue causada por expropiaciones como la del petróleo y la industria eléctrica, después se extiende a áreas no prioritarias, en la búsqueda de salvar fuentes de trabajo. Así, empresas que estaban en mala situación financiera o de nueva creación en áreas antes exclusivas de la iniciativa privada, vinieron a engrosar el número de empresas públicas, además de aumentar el monto y número de subsidios y transferencias.

En la medida en que el sector público amplía su ámbito, crecen también los gastos, en tanto que el nivel de ingresos queda rezagado. A la política fiscal no se le ve como la solución a los problemas de liquidez, pues era una actividad poco atendida por la misma administración pública, la base gravable era muy estrecha y la evasión y elusión fiscales eran muy comunes, entonces las ventas

⁴ Elena Jeannetti Dávila. "Una tendencia mundial: la privatización" en *Revista de Administración Pública*, No. 76, enero-abril de 1990, p. 46.

de petróleo representaban el ingreso más importante. Es por esto que se recurre al endeudamiento tanto interno como externo.

"En la década de los setenta, el déficit comercial externo, la debilidad de los ingresos fiscales y la escasa vitalidad del sector agrícola constituían indicios del agotamiento del modelo de desarrollo de la sustitución de importaciones y subsidio a la producción industrial... el Estado continuó financiando el crecimiento económico del país en un cada vez mayor gasto gubernamental, el cual se financió con créditos obtenidos en el exterior y en el mercado interno; con encaje legal - porcentaje de la captación bancaria a disposición del Estado - y con emisión del circulante".⁵

Los créditos externos se contratan con la banca comercial internacional -no con el FMI ni con el Banco Mundial, debido a que estos condicionan el otorgamiento de los préstamos a su utilización- y debido a la necesidad de cubrir el déficit en cuenta corriente se tiene que recurrir a estas instituciones cuyos préstamos resultan más flexibles en cuanto a que no importa el uso, sin embargo en lo referente a plazos y tasas, éstos resultan muy inconvenientes.

Las etapas de crisis se hacen cada vez más frecuentes y duraderas, sin embargo en 1978, gracias a los hallazgos petroleros, se presenta una etapa de recuperación, que no obstante agudiza los problemas pues ocasiona que los desequilibrios de otros sectores se hagan más patentes e incrementa los niveles inflacionarios, la inversión pública en el sector aumenta y por tanto también los niveles de endeudamiento, además de que los ingresos fiscales y las divisas dependen totalmente de los recursos petroleros. Esta dependencia de un solo producto ocasiona que cuando en 1981 hay una baja en los precios del hidrocarburo, la necesidad de recursos para financiar el gasto público

⁵ Dorothea Schael, coord. "Finanzas Públicas" en *Crónica económica*. p.6.

provoca un endeudamiento aún mayor. El crecimiento promedio anual de la deuda de 1973 a 1981 fue del 30 por ciento.

Las expectativas de mejoría en el nivel de vida de una población que experimenta un crecimiento nunca visto, la baja en los precios del crudo, la falta de divisas, las fuertes devaluaciones al peso y en consecuencia una fuga de capitales sin precedente, ocasionan problemas para cubrir el servicio de la deuda, problemática complementada por la negativa para obtener nuevos créditos. Los ajustes económicos aplicados tienen un carácter recesivo, la inflación en 1982 llega a niveles cercanos al 100 por ciento, la difícil situación especulativa y la salida de capitales provocan la decisión de nacionalizar la banca. Posteriormente se conjuntan las circunstancias ocasionadas por los sismos de 1985 y la difícil situación de descontento manifestada en las elecciones de 1988, todo lo cual ocasiona la búsqueda de nuevas opciones.

"... la falla del Estado benefactor no fue pretender sustituir a la mano invisible del mercado como plantea el neoliberalismo, sino haberse apoyado en el exceso de gasto y su financiamiento inflacionario, inhibiendo con su excesiva regulación la generación de inversiones y de empleos productivos. Su desviación consistió en desarrollar las políticas redistributivas sobre la base de orientaciones globales y grandes burocracias, es decir sobre la ineficacia que representan las soluciones generales para atender los reclamos puntuales de grupos sociales heterogéneos y diversos."

Fin del Estado propietario y administrador

La búsqueda de opciones iniciada por Carlos Salinas de Gortari tiene entre sus primeros objetivos, como lo enuncia en el primer informe de gobierno en 1989, que el Estado deje de ser propietario para ejercer la política económica, dado

⁶ René Villarreal. "Del Estado de bienestar al Estado solidario". *Nexos*, número 148, abril de 1990. pp. 27-32.

que la política de nacionalización se había agotado. El crecimiento del sector público había carecido de planeación. entre 1955 y 1970 había 272 paraestatales que para 1982 ya eran 1155.

El Estado, como afirma Rebolledo "ha pasado de una economía inestable, cerrada y altamente protegida, con un vasto sector paraestatal que participaba en las más variadas y sorprendentes actividades económicas, a otra abierta a la competencia interna y externa, un Estado menos propietario que establece relaciones con la sociedad sobre bases diferentes y que es innovador en el combate a la pobreza".⁷

Ha sido en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que se han dado las reformas básicas para el cambio en la concepción del Estado propietario, pues si bien con Miguel de la Madrid se habían llevado a cabo ventas y liquidaciones de empresas públicas, un proceso de desincorporación sistematizado fue propio de la presente administración. La venta de entidades importantes y de grandes proporciones como el caso de Teléfonos de México y la reprivatización bancaria son los más claros ejemplos.

El proceso de desincorporación obedece a dos propósitos, por un lado fortalecer las finanzas públicas con el fin de cumplir con sus obligaciones sociales y abrir nuevamente espacios para la participación de los sectores privado y social.

"La desincorporación de entidades públicas forma parte de un conjunto de reformas económicas que, unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado."⁸

⁷ Juan Rebolledo *op. cit.* p.10.

⁸ Jaques Rogozinski *La privatización de empresas paraestatales*. México. Presidencia de la República-FCE. 1993 pp 38 y 39.

Necesidad de mejorar la capacidad de gobierno*

Como respuesta a la crisis de la década de los ochenta, la preocupación estatal es alcanzar niveles de crecimiento y eliminar la pobreza extrema, para lo cual la reforma del Estado mexicano ha tomado como característica el ser un Estado promotor⁹, conforme a la adaptación de las ideas neoliberales que en México han tomado las peculiaridades de nuestro país para convertirse en un "liberalismo social".

El liberalismo social se basa en los principios de libertad con justicia social. Propone un programa de reformas que se resume en dos aspectos: 1) una reforma del Estado benefactor y propietario hacia el Estado solidario y promotor, 2) una reforma económica apoyada en dos vértices: una reforma social que se sustenta en una nueva política social y el Programa Nacional de Solidaridad y en un pacto político y de concertación entre los actores del proceso de cambio.¹⁰

La llamada reforma económica de México implica una atención más precisa de los problemas de las finanzas públicas. Una vez tomada la decisión de la privatización y sin más distracción en actividades que no son de carácter prioritario, el objetivo central es sanear el déficit operacional del sector público, que para 1981 es del 10 por ciento del PIB y que para 1989 se convierte en un superávit del 7.2 por ciento. El proceso de negociación de la deuda externa también permite un equilibrio fiscal, aunado a una política impositiva muy firme

⁹ "Gobierno es la institución responsable de dirigir la vida en común de los ciudadanos para asegurar, en favor de ellos la vigencia del orden público, el goce de libertades individuales y el logro del bienestar social". En Rina Aguilera Hintelholzer. *Apuntes de la materia de Metodología de la segunda opción de titulación, febrero-junio de 1994.*

¹⁰ "El Estado promotor surge de la necesidad de promover ciertas conductas o actividades que se considera conveniente estimular. El ser promotor le permite fomentar por medio de estímulos, como el financiamiento o la condonación de impuestos a ciertas actividades o bien tratar de evitar otras por medio de sanciones o gravámenes. En Alejandro Carrillo Castro. *La reforma administrativa...* p.49.

¹¹ René Villarreal. *Liberalismo social y reforma del Estado.* p.16.

y al freno del violento proceso inflacionario característico de la administración de Miguel de la Madrid.

En palabras de Pedro Aspe, secretario de Hacienda y Crédito Público durante el sexenio 1988-1994, "el propósito de la reforma del Estado es que éste sea más eficiente, menos propietario, pero al mismo tiempo, más capaz de satisfacer las demandas de la población, primordialmente las de los niveles sociales de menores recursos. Para lograrlo fue preciso establecer entre otras medidas una nueva política de financiamiento del desarrollo."¹²

II. IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Antecedentes

El 8 de noviembre de 1821 se expide el *Reglamento provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal* por el que se crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aunque desde el 25 de octubre de 1821 existe ya la Junta de Crédito Público.

El 16 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente expide el *Decreto para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública* con el que se centraliza en la Secretaría de Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la nación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de Rentas de Loterías y la Oficina Provisional de Rezagos. Para el despacho de estas funciones, se conforman los siguientes departamentos:

¹² Guillermo Ortiz Martínez. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Presidencia de la República-FCE, 1994. p.7.

- Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación.

- Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que permitieran conocer el verdadero estado de las rentas y gastos de la administración.

- Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina

- Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, cuya función principal es examinar los presupuestos y hacer la memoria anual de la secretaría.¹³

Una vez que México se convierte en una República Central, el 7 de octubre de 1835 se expide un reglamento en el que se precisa la forma en que se manejarán las rentas de los estados, quedando sujetas desde ese momento a la administración de la Secretaría de Hacienda. En 1843, las bases orgánicas de la República Mexicana, le dan el carácter de Ministerio de Hacienda y con el Decreto del 12 de mayo de 1853, se le denomina por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 6 de agosto de 1867, se dispone que las aduanas marítimas y fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito, la Dirección General de Contribuciones, la Administración General de Correos y la Casa de Moneda y Ensayo, dependan en lo económico, jurídico y administrativo de la Secretaría de Hacienda. Al expedirse la Ley del Impuesto del Timbre, en 1871, se crea la Administración General de este gravamen, con lo que se elimina el sistema de papel sellado de herencia colonial.

¹³ *Manual general de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Agosto de 1989. p.1.

El 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementa sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denomina Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, asimismo, sale de su competencia el sistema de correos y se rescinde el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con los que la acuñación de moneda queda a cargo del gobierno.

El 23 de mayo de 1910 se crea la Dirección General de Contabilidad y Glosa, asignándole las funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la Cuenta General de la Hacienda Pública.

El 1913, mediante la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría, se faculta al entonces Departamento de Crédito y Comercio para el manejo del crédito público, antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917, establece la creación del Departamento de Contraloría, asumiendo las funciones que venía desempeñando la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo se transfiere de la Secretaría lo relativo al comercio, pasando a formar parte de la nueva Secretaría de Comercio.

En el año de 1921 se expide la Ley del Centenario, antecedente que dio origen en 1924 al Impuesto sobre la Renta.

El 1 de septiembre de 1925 se funda el Banco de México, S.A., como banco central, con el propósito de terminar con la anarquía reinante en nuestro país con respecto a la emisión de billetes.

El 1 de enero de 1934, se decreta la creación de la Dirección General de Egresos indicándose que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación quedarían a cargo de esa dirección general.

A partir de las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, quedan fuera del ámbito de competencia de la secretaría las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En 1958 tienen lugar reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por las cuales son transferidas las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y de Patrimonio Nacional respectivamente, un año más tarde se crea la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

En el transcurso de los siguientes dieciocho años, no se presentaron modificaciones importantes en la estructura de la secretaría, sino hasta 1976.

Sexenio de José López Portillo (1976-1982)

En 1976 entre las funciones de la secretaría están: calcular y recaudar ingresos tanto fiscales como los provenientes de la deuda, integrar el presupuesto de egresos y controlar el ejercicio, además de conducir las políticas monetaria y crediticia. El proceso de evaluación se dividía entre la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Presidencia y la Dirección de Egresos de la SHCP, que como era el órgano que asignaba el gasto tenía un mayor control de las acciones ejecutadas por la administración pública.

La dependencia tenía la siguiente estructura: 1. Secretario, 2. Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, 3. Subsecretaría de Egresos, 4. Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal y 5. Oficialía Mayor

"La centralización de poder en la SHCP, aunado a la carrera de servicio civil que existía en ella, incluso llegaron a provocar enfrentamientos con el titular del ejecutivo, pues entorpecían el proceso de decisión, tales fueron los casos de

Luis Echeverría y de José López Portillo. El instrumento que encontró José López Portillo para equilibrar el poder de Hacienda e introducir una nueva perspectiva económica fue la Secretaría de Programación y Presupuesto."¹⁴

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la presupuestación del gasto corriente e inversiones anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda pasa a formar parte de las atribuciones de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto.

Además, la Secretaría de Programación y Presupuesto surge como respuesta a una necesidad administrativa pues con ella se puede implantar una nueva política económica basada en la planeación del desarrollo. Como complemento, se presenta una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en la que se determina que el presupuesto debería de sujetarse a programas de trabajo, y éstos a su vez responder a las prioridades de desarrollo nacional.

El 1 de septiembre de 1982, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial*, se nacionaliza el servicio público de banca y crédito, retirando la concesión a los empresarios privados y haciéndose cargo de la prestación del servicio la administración pública federal por medio de la SHCP. Esta determinación surge a causa de la crítica situación económica: la devaluación, la grave especulación y la gran salida de capitales que producen problemas de liquidez para poder cumplir con el servicio de la deuda; el gobierno propone ésta como última y única opción para poder frenar la especulación e implantar un control de cambios.

¹⁴ Rogelio Hernández Rodríguez. "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto." *Foro Internacional*, número 1, enero-marzo de 1993. p.15

Sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988)

El 29 de diciembre de 1982, se realizan reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las que se confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nuevas atribuciones derivadas de la nacionalización bancaria y en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales. (Véase Anexo 1). La secretaría se reestructura, creándose la Subsecretaría de la Banca Nacional y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública Federal.

Durante julio de 1985, con motivo de las medidas de racionalización en el gasto público ordenadas por el titular del Ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la secretaría se reestructura organizacionalmente, suprimiéndose la Subsecretaría de Inspección Fiscal, por lo que las Direcciones Generales de Registro Federal de Vehículos y la de Resguardo Aduanal son fusionadas con la Dirección General de Aduanas.

Dentro de esta racionalización se incluye también la disminución del nivel jerárquico de la Dirección General de Laboratorio Central a dirección de área y la desaparición de la Dirección General de Política Bancaria. Asimismo desde 1984 había desaparecido la Dirección General de Administración.

Para el año de 1986, como parte del proceso descentralizador-desconcentrador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por iniciativa de Ley publicada en el *Diario Oficial*, el 20 de enero la Casa de Moneda de México se constituye en organismo público descentralizado .

En el mes de agosto de ese mismo año, y para continuar con las medidas permanentes de racionalización de las estructuras y la organización administrativa del sector público, se decide fusionar la Subsecretaría de la Banca Nacional con la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. Como resultado, las Direcciones Generales de Banca Múltiple, de Banca de Desarrollo, y de Seguros y Valores quedan bajo la adscripción de la

Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la Unidad Técnica de Precios y Tarifas se transfiere a la Subsecretaría de Ingresos. Por otra parte la Dirección de Laboratorio Central, dependiente de la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales, cambia su adscripción a la Dirección General de Aduanas, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, pues sus servicios se asocian con la actividad aduanera.

A principios de 1987 y dentro del Programa Nacional para el Combate a la Evasión Fiscal, se crean 159 unidades administrativas de estructura no básica en la Subsecretaría de Ingresos, todas ellas con competencia en el campo de auditoría y revisión tributaria y con el objeto de fortalecer las estructuras de los ámbitos central y regional de la Dirección General de Fiscalización. No obstante este crecimiento en la Subsecretaría de Ingresos, el esfuerzo racionalizador de la secretaría entre julio de 1985 y junio de 1988, fue del orden del 10 por ciento, según datos de la propia dependencia.

En julio de 1988, se inicia la segunda etapa del programa de Desconcentración Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, que implica la operación de siete Coordinaciones de Administración Fiscal y 45 Administraciones Fiscales Federales en todo el territorio nacional, en lugar de las 13 Administraciones Fiscales Regionales y las 8 Oficinas Federales de Administración Tributaria que anteriormente operaban. Por lo anterior, las funciones de recaudación, fiscalización, servicio y asistencia al contribuyente, se acercan a cada una de las entidades federativas, pues anteriormente sólo contaban con una presencia regional.

Como parte de esta estrategia y con el objeto de que las áreas centrales de la Subsecretaría de Ingresos fueran congruentes con el nuevo esquema, se emprenden reestructuraciones funcionales. Entre ellas destacan los cambios de nomenclatura de la Dirección General de Fiscalización a Dirección General de

Auditoría y Revisión Fiscal y de la Dirección General Técnica de Ingresos a Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; asimismo se fortalece el esquema organizacional de la Coordinación de Operación Administrativa.

Por otro lado y como parte del Programa de Modernización Aduanera, también en julio de 1988 se reestructura el esquema de las aduanas en tres tipos: grande mediana y chica, instrumentándose siete de nueva creación.

III. LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DURANTE EL PERIODO 1988-1994

Dentro del contexto de la búsqueda de soluciones para la situación de crisis, y que el Estado pudiera responder mejor a las demandas sociales, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala como una tarea inmediata, el contar con una infraestructura moderna que contribuya a alcanzar los objetivos nacionales mediante una administración pública " más eficiente.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari la modernización del sistema se ha caracterizado por la readecuación orgánica de las dependencias y entidades, con el fin de que éstas respondan a las circunstancias por las que el país vive, sociales, políticas y económicas.

"La modernización de la estructura organizacional del Gobierno Federal ha implicado adecuar su tamaño con la finalidad de optimizar los recursos con que cuenta, mediante la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones; para llevar a cabo lo anterior, fue necesario reformar previamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias.

¹⁵ "La administración es la parte más obvia del gobierno, es éste mismo en acción, es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo y es por supuesto, tan antigua como él mismo". En Woodrow Wilson, "El estudio de la administración", *Revista de Administración Pública del INAP*. Antología, 1-54, 1956-1983, febrero de 1983.p.384.

"En este proceso de racionalización orgánica ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales se crearon, fusionar aquellas unidades cuyas actividades son complementarias y crear nuevas áreas a efecto de responder a los actuales requerimientos funcionales".¹⁶

En este caso el estudio se centra en la reestructuración ¹⁷ de la SHCP, que ha sido la dependencia encargada de realizar los procesos fundamentales de la reforma económica característica de la reforma de Estado que ha operado en nuestro país.

Aspectos como el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la renegociación de la deuda, la liberalización financiera, la privatización de empresas, y el manejo en general de la política económica han quedado como funciones básicas de la SHCP.¹⁸

El proceso de reestructuración administrativa

Consideración general

Según lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, las metas de política económica a lo largo del sexenio son: lograr un crecimiento del PIB del 6 por ciento anual, una reducción de la inflación a los niveles internacionales del 5 por ciento anual, reducción de transferencias netas al exterior y reducir el déficit público.

¹⁶ "Reestructuración del sistema administrativo público federal" en *Informe Hacendario*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1993. pp. 35 y 36.

¹⁷ Según Karl Deutsch, una reestructuración es un cambio de personalidad, es la pérdida de la capacidad de reordenamiento amplio o fundamental de la estructura interna, que en determinado momento puede conjuntarse con otros factores y ocasionar la automutilación o autodestrucción de cualquier organización que se autogobierna. En Karl Deutsch. *Los nervios del gobierno*. p.240.

¹⁸ Así tenemos que seis de las diez actividades presentadas por José Córdoba Montoya en sus "Diez lecciones de reforma económica de México", han sido manejadas por la SHCP con el fin de alcanzar la estabilidad y el posterior crecimiento económico.

Dentro de la política económica quedaron comprendidas las políticas de ingresos públicos, de gasto público, monetaria financiera y crediticia, cambiaria y de concertación. Todas las anteriores, a excepción de la del gasto, que correspondió poco más de la mitad del sexenio a la Secretaría de Programación y Presupuesto y que después pasa también a ser competencia de la Secretaría de Hacienda y de la de concertación que resultó un esfuerzo conjunto de varias dependencias, resultaron funciones de Hacienda.

La reestructuración administrativa¹⁹ de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público da comienzo con la publicación del Reglamento Interno en el *Diario Oficial*, el 17 de enero de 1989. (Véase Anexo 2).

Fases de la reestructuración administrativa

1. El proceso de desincorporación

Una primera etapa se da en la anterior administración. Entre diciembre de 1985 y noviembre de 1988, se comienza a aplicar el proceso en empresas pequeñas y en sectores no estratégicos, aunque no se pierde el objetivo de proceder a desincorporar empresas gigantescas y en áreas que durante la época del Estado de bienestar se habían considerado como estratégicas, pues se administraban tanto industrias siderúrgicas como aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, del sector financiero, del pesquero, ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes de automóviles, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, en tanto que la dotación de servicios a la población se había quedado muy rezagada.

¹⁹ La reestructuración administrativa es un proceso cuyo propósito fundamental consiste en actualizar o modernizar las estructuras de apoyo de las instituciones de la administración pública. Rina Aguilera. *Apuntes de la materia...*

Como se ha mencionado anteriormente, un cambio básico en la concepción del Estado, fue que éste dejara de ser propietario para pasar a ser *promotor* y para esto era indispensable tener una unidad administrativa encargada de tiempo completo en realizar estudios y posteriormente llevar a la práctica las desincorporaciones de las grandes empresas que se tenían ya contempladas y se señala la necesidad de que ésta dependiera directamente del secretario de Hacienda.

Es así como el 30 de octubre de 1990, se publica en el *Diario Oficial* el cambio al Reglamento Interior de la SHCP por el que se crea la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. En ésta se concentraron las actividades, se centralizaron las decisiones y se coordinaron, supervisaron y ejecutaron las metas, con el apoyo de las instituciones de crédito.²⁰

Esta unidad queda a cargo de un coordinador general, de quien dependen un subcoordinador general y cuatro direcciones generales: la de Ingeniería Financiera, de Enajenaciones, de Saneamiento Financiero y de Operación y Control de Empresas.

Los objetivos de la desincorporación son:

- a) fortalecer las finanzas públicas,
- b) canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público hacia áreas estratégicas y prioritarias,
- c) eliminar gastos y subsidios no justificables,
- d) promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado, y

²⁰ Jacques Rogozinski, *Op. cit.* p. 49

e) mejorar la eficiencia del sector público disminuyendo el tamaño de su estructura.”

Por principio se redefinieron las dimensiones del Estado haciendo una revisión de lo que se consideraría como estratégico y prioritario y lo que no.

A partir de 1990 se privatizan grandes empresas como aerolíneas, mineras, siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial. Esta experiencia resultó favorecedora en prácticamente todos los casos, pues los precios de venta fueron más elevados que los valores reales.

Existen varias modalidades de la desincorporación, la liquidación o extinción, la fusión, la transferencia y la enajenación o venta.

- La liquidación o extinción se dan si la empresa no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que había sido creada, no era rentable, no poseía potencial económico o sólo existía en papel.

- La fusión. Se optaba por ésta si dos o más paraestatales incrementaban su eficiencia al unirse.

- Transferencia. En el caso de entidades prioritarias vinculadas al desarrollo regional.

- Enajenación o venta. Cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica.

Como resultados tenemos que de 1155 entidades públicas, pertenecientes a 63 ramas de la actividad económica que había en diciembre de 1982, para mayo de 1993 había 213, se habían desincorporado 977 y estaban en proceso 51.

Los ingresos producto de las desincorporaciones pasaron a formar parte de un Fondo de Contingencia Económica, un fondo fuera del presupuesto a

²¹ Jacques Rogozinski. *Op. cit.* p. 41.

manera de reserva para situaciones adversas. Este fondo sirvió para amortizar 20 billones de pesos de deuda pública interna que se tenía con el Banco de México y además se cancelaron 7 171 millones de dólares de deuda externa con bancos comerciales.

2. La renegociación de la deuda externa

Un punto importante desde el discurso de toma de posesión de Carlos Salinas fue el abatir la transferencia neta de recursos al exterior para poder crecer, además se proponía la reducción del valor de la deuda con respecto al PIB, pues en 1988, éste correspondía al 44.5 por ciento del indicador.

Se proponía el no repetir la crisis de la deuda, una de las más graves manifestaciones del deterioro económico del periodo 1981-1988, que se asoció con una falta de liquidez, provocada por la caída en los precios del petróleo y las elevadas tasas de interés a nivel internacional, sobre todo porque llegaría el momento, en el corto plazo, en que los recursos no serían suficientes para seguir pagando la deuda y su servicio.

Entre 1982 y 1984 se dan dos ejercicios de reestructuración que no atacaron el problema de las transferencias netas de recursos al exterior, los compromisos se pagaron del superávit de la cuenta corriente. Un primer intento por responder a las demandas de los países deudores que se materializa en 1985 en el Plan Baker; sus propuestas eran "crecer para pagar", y aunque no se acepta por esta causa, sus lineamientos sirven como base para el tercer ejercicio de reestructuración de la deuda en 1986, que sólo resulta ser un alivio transitorio.

"La nueva estrategia de negociación requería que las conversaciones se celebraran a los más altos niveles de decisión, para lo cual se debería contar con un equipo negociador preparado técnicamente, con experiencia y que gozara de prestigio y de reconocimiento entre los miembros de la comunidad

financiera internacional. A la vez, era necesario que el coordinador de las negociaciones tuviera una jerarquía que le permitiera tener acceso al más alto nivel de decisión, lo que también daría mayor dinamismo a las negociaciones. Por esta razón se creó la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, con José Angel Gurriá Treviño al frente de ella y del equipo que se encargaría directamente de las pláticas con los acreedores".²²

En diciembre de 1988 el saldo de la deuda externa ascendía a 100 914 mdd, de los cuales 81 003 mdd correspondían al sector público, 57 786 mdd eran préstamos de la banca comercial internacional, lo que implicaba que poco más del 70 por ciento tenía que negociarse con el Comité Asesor de Bancos.

Al comenzar la gestión del presidente Salinas, el gobierno mexicano inicia negociaciones con los gobiernos de los países industrializados, con el Club de París y con los bancos comerciales. Sin embargo este proceso se prolonga mucho pues sus propuestas de arreglo estaban muy ajenas a las necesidades de México.

Primero se llega a un acuerdo con el Banco Mundial, el 16 de junio de 1989, con lo que se logra la concesión de créditos por 1 960 millones de dólares (mdd) en 1989 y un promedio de 2 000 mdd anuales para el periodo 1990-1992. Una parte de estos recursos se destinaría a la realización de proyectos en los sectores financiero, industrial y paraestatal y otra parte para apoyar las operaciones de reducción de la deuda con la banca comercial.

El acuerdo con el FMI se firma el 10 de abril de 1989, en la Carta de Intención se reconocen los avances en las políticas de ajuste macroeconómico y estructural, sin embargo hay un estancamiento económico causado por los grandes recursos que transfiere México al exterior, y su reducción sólo se

²² José Ángel Gurriá Treviño. *La política de la deuda externa*. México, Presidencia de la República, FCE, 1994. pp. 113.

podría lograr reduciendo el saldo y el servicio de la deuda. Además de lo novedoso del contenido de la Carta de Intención, el apoyo de FMI no se condiciona a alcanzar acuerdos con el resto de los acreedores.

La deuda con el Club de París (organismo que agrupa a los representantes financieros de 16 países industrializados con los que México sostiene relaciones financieras a través de las denominadas líneas de crédito bilaterales, créditos para la importación y exportación de mercancías), era de 10 000 mdd sobre los que pagaba intereses anuales por 800 mdd. El acuerdo fue reestructurar los pagos del principal e intereses por un monto de 2 600 mdd que vencían entre junio de 1989 y mayo de 1992, así como acceso a recursos de por lo menos 2 000 mdd anuales para financiar importaciones de los países miembros del Club.

Las negociaciones con la banca comercial se inician el 19 de abril de 1989. Un factor que ayudó en la negociación, fue el apoyo financiero proporcionado por el Banco de Importaciones y Exportaciones (Eximbank). El anuncio fue hecho por Carlos Salinas de Gortari el 30 de mayo de 1989, serían 5 000 mdd por los siguientes tres años, de los cuales 2 050 mdd se destinarían a apoyar la formación del paquete de garantías para las operaciones de reducción de la deuda que se estaba negociando con la banca comercial.

El 23 de julio de 1989 se firma un acuerdo en principio con el Comité Asesor de Bancos, cada banco podría escoger una de las opciones presentadas o una combinación de éstas:

- 1) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento del 35 por ciento (Bonos de descuento) a una tasa Libor+13/16.

- 2) Intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original pero con tasa de interés fija de 6.25 por ciento anual (bonos a la par).

3) Concesión de créditos nuevos, dinero nuevo, por un monto igual al 25 por ciento del valor nominal de la deuda no asignada a alguna de las dos primeras opciones.”

La firma de convenios se lleva a cabo en una ceremonia en Palacio Nacional el 4 de febrero de 1990. La selección de los bancos sobre la deuda elegible por 48 231 mdd se distribuye de la siguiente manera:

1) A esta opción se inclina el 42.6 por ciento de los bancos (20 546.4 mdd se intercambiò por bonos de descuento).

2) El 46.5 por ciento se inclina por bonos a la par (22 427.4 mdd).

3) El 10.9 por ciento aportaría dinero nuevo (5 257.2 mdd)

Como resultado del intercambio por bonos de descuento, el saldo de la deuda externa se reduce en 7 200 mdd. En términos del flujo de divisas los beneficios son de 3 673 mdd en promedio anual para el periodo 1990-1994, debido al ahorro en pago de intereses por las dos primeras opciones por 1 301 mdd, amortizaciones del principal que ya no se harán por 2 154 mdd y nuevos créditos por 218 mdd anuales en promedio. Además se logra una reducción por la cancelación de deuda gracias a los recursos obtenidos por la venta de empresas públicas, conversiones de deuda por capital (swaps) y por amortizaciones netas.

Finalmente, la política de financiamiento externo ahora puede utilizar otras opciones para allegarse de recursos: la opción de recompra de deuda en el mercado secundario, la instrumentación de un programa de swaps bajo términos restringidos, la emisión de bonos y colocación de acciones y por último la inversión extranjera directa.

²³ José Gurría. *Op. cit.* p. 148.

3. La reforma financiera

En el contexto de la reforma del Estado, la modernización financiera tiene dos objetivos:

1) acrecentar la generación del ahorro nacional y canalizarlo a las actividades productivas de manera oportuna y eficaz

2) crear un sistema amplio, diversificado y sobre todo moderno

La modernización del sistema financiero no puede ser más una actividad estatal, debido al replanteamiento de su ámbito de acción, por este motivo, se opta por desincorporar los bancos que en 1982 se habían nacionalizado. La situación en 1990 era muy distinta a la desestabilización económica que había obligado a que el Estado determinara que el servicio de banca y crédito era una actividad exclusiva de éste.

Hay algunos pasos previos a la decisión, en 1989 se liberan las tasas de interés bancarias, se elimina el encaje legal, se apoya el desarrollo de otros intermediarios financieros no bancarios, como en el caso del mercado de valores y por último se desincorpora la banca.

Adecuación del marco legal

En 1989 se presenta para la aprobación del poder legislativo un paquete financiero, con el que se busca una disminución de la regulación excesiva y una mejor supervisión, así se modifican: La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley del Mercado de Valores y la Ley General de Sociedades de Inversión.

²⁴ A raíz de la desincorporación bancaria esta ley se derogó y se propuso una nueva Ley de Instituciones de Crédito.

A partir de 1990 en que se reforma el artículo 28 constitucional, el servicio de banca y crédito deja de ser considerado como servicio público y pasa a ser una actividad sujeta a autorización²⁵, al que podrán concurrir los particulares. Además se reforma el apartado B del artículo 123 para que las relaciones laborales de las instituciones de crédito con sus trabajadores se rijeran nuevamente por el apartado A del mismo artículo. Como resultado se expide una nueva Ley de Instituciones de Crédito, en la que se establecen los nuevos términos de la rectoría estatal. Además, el Estado conserva para sí la banca de fomento por su carácter de promotor del desarrollo de los distintos sectores productivos.

Desregulación del sistema financiero

Un punto básico para que el sistema financiero en general y la banca en particular tengan un mayor marco de acción fue el desarrollo del mercado de valores, sobre todo los títulos de deuda pública, pues de este modo el financiamiento del sector público deja de ser mediante el encaje legal y líneas de crédito obligatorias.

Por otro lado, a partir de abril de 1989 la banca múltiple determina libremente sus tasas de interés y sus plazos de pago.

La privatización bancaria

Los bancos se vendieron de acuerdo a ocho principios.

- 1) Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- 2) Garantizar una participación diversificada y plural en su capital.
- 3) Vincular la aptitud de los administradores con adecuados niveles de capitalización a partir de una visión de largo plazo.

²⁵ La autorización es una facultad discrecional del gobierno federal y sólo se otorga a aquellos que cumplan los requisitos fijados por la ley.

- 4) Asegurar que fueran controlados por mexicanos.
- 5) Procurar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- 6) Obtener un precio justo por su venta.
- 7) Buscar la conformación de un sistema financiero balanceado, evitando la creación de oligopolios.
- 8) Propiciar prácticas financieras sanas para evitar el uso ineficiente o inescrupuloso de sus recursos.²⁶

La venta de los bancos la realiza la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, siendo calificada como un éxito, pues el valor de compra rebasó por mucho el valor en libros. De la venta de dieciocho bancos se obtuvieron 39 mil millones de nuevos pesos, el número de accionistas pasa de ocho mil, antes de la nacionalización, a cerca de 130 mil en la reprivatización.

La reestructuración orgánica

Desde el sexenio anterior había desaparecido ya la Subsecretaría de la Banca, y sólo habían quedado las Direcciones Generales de Banca Múltiple y de Banca de Fomento y la de Seguros y Valores, las cuales han cedido muchas de sus funciones regulatorias a las Comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Seguros y Fianzas.²⁷

La Comisión Nacional Bancaria transfiere sus funciones relativas a los seguros a la nuevamente creada Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en enero de 1990 (aunque en 1946 ya se había creado la Comisión Nacional de Seguros, en 1970 fue fusionada a la Comisión Nacional Bancaria), esto debido

²⁶ Juan Rebolledo. *La reforma del Estado*. p. 133

²⁷ Como consecuencia de la tendencia actual de reforzar los órganos desconcentrados como parte de las estructuras de las dependencias, debido a que por las características específicas de sus funciones requieren de una mayor autonomía de gestión.

a que con la especialización de sus funciones se busca mejorar los procedimientos de inspección y vigilancia, tanto de las instituciones de crédito como de las de seguros y fianzas.

En cuanto a la Comisión Nacional de Valores, se fortalecen sus funciones de regulación y promoción del mercado de valores, por lo que se le faculta para que imponga directamente las sanciones previstas por ley.

La autonomía del Banco de México

En mayo de 1993 se presenta la propuesta de dotar de autonomía al banco central con el fin de mantener una baja inflación, pues "resulta conveniente separar la función de crear dinero de otras tareas del Estado, el Estado debe alcanzar sus fines financiándose por vías sanas y no abusar del crédito del banco central que puede tener resultados negativos. Un banco central autónomo puede ser un eficaz contrapeso a políticas económicas desestabilizadoras. La autonomía del Banxico se inserta en un movimiento mundial, pues los países con bancos centrales autónomos suelen gozar de las tasas de inflación más bajas a nivel internacional".²⁸

De este modo se proponen reformas a los artículos constitucionales 28, 73 y 123. El decreto promulgatorio se publica el 20 de agosto de 1993 y se presenta a la aprobación del Congreso una nueva Ley Orgánica del Banco de México.

4. La reforma tributaria

La modernización de la administración fiscal ha sido otro de los puntales importantes de la reforma de Estado, pues la teoría liberal indica que todo

²⁸ Guillermo Ortiz Martínez. La *reforma financiera y la desincorporación bancaria*, pp. 123 y 124.

Estado sano debe de obtener la totalidad de sus recursos mediante la vía impositiva para ya no recurrir al endeudamiento.

La política fiscal de este sexenio ha sido uno de los puntos más exitosos. Por un lado se ha ampliado la base gravable, que en 1988 era de apenas 1.9 millones de contribuyentes, en 1993, ha pasado a ser de casi cinco millones, de este modo la carga impositiva se ha repartido entre un mayor número de contribuyentes sin haber tenido que aumentar grandemente el nivel impositivo.

El impuesto más importante es el Impuesto sobre la Renta (ISR), entre sus reformas está la disminución en las tasas, que anteriormente ascendían hasta el 50 por ciento en el caso de las personas físicas y un 42 por ciento de las utilidades de las empresas. Ya desde 1989 queda plasmado en la miscelánea fiscal la reducción de sus tasas impositivas. En cuanto al Impuesto al Valor Agregado (IVA), también se reduce de entre el 15 y 20 por ciento de algunos bienes, al 10 por ciento. En general las tasas impositivas eran muy elevadas, incluso en el caso de los automóviles nuevos llegaba al 50 por ciento de su valor.

Paralela a la disminución en las tasas, se promueve una fuerte campaña fiscalizadora. En 1989 apenas el 25 por ciento de las 1 102 412 personas físicas y morales dedicadas a actividades empresariales se encuentran inscritas en el padrón de contribuyentes y de éstas, poco más del 70 por ciento presenta declaraciones fiscales falseadas con el fin de eludir el pago correspondiente.

Otro impuesto importante de nueva creación es el del 2 por ciento al activo de las empresas, el cual grava a aquellas que anteriormente reportaban sus ganancias en zeros o que en definitiva, habían tenido pérdidas.

En cuanto a la lucha contra la evasión fiscal, el número de contribuyentes castigados aumenta significativamente, pues mientras que entre 1921 y 1988 sólo se habían consignado dos casos, en 1989, a raíz de las auditorías hubo

cerca de 100 castigados, lo que levantó gran revuelo, pues muchos acusaron a la secretaria de haber emprendido una cacería de brujas. Dentro de la tarea fiscalizadora, también está el uso de máquinas registradoras especiales con un mecanismo de comprobación fiscal interno.

El área encargada de realizar este trabajo normativo y fiscalizador, es la Subsecretaría de Ingresos, con Francisco Gil Díaz al frente de ella. Los cambios en la Subsecretaría comenzaron en enero de 1990, fecha en la que se dio también un avance sustancial en materia de administración aduanera, con el fin de quedar acorde con el impulso al comercio exterior en México.

La Subsecretaría está formada por la Dirección General de Política de Ingresos, la Dirección General de Interventoría, la Dirección General Fiscal Internacional, la Dirección General de Planeación y Evaluación, la Administración General de Recaudación, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica de Ingresos, la Coordinación General con Entidades Federativas, la Administración General de Aduanas y las Administraciones Regionales.

En general los cambios en estas unidades administrativas se refieren a cambios en su nomenclatura, no así en las administraciones locales, anteriormente denominadas administraciones fiscales federales, que se aumentaron a 65 de las 45 que existían. (Para observar el desarrollo de las unidades administrativas de la SHCP, véase el Anexo 3).

5. La fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En enero de 1992 el presidente Salinas anuncia la fusión de ambas secretarías por considerar que con ello fortalecía las decisiones de política económica al reunir en una sola dependencia el control del gasto público y las funciones

fiscales, financieras y de crédito, es decir volver a unir los egresos con los ingresos.²⁹

De este modo, a partir del 24 de febrero de 1992, fecha en que se publica el nuevo reglamento interno, pasan a ser parte de la Secretaría de Hacienda las Subsecretarías de: Egresos (antes Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal), la Subsecretaría de Programación y Presupuesto (que se suprime a partir de las modificaciones del 25 de enero de 1993) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la encargada del Programa Nacional de Solidaridad, mediante su Unidad Responsable, aunque su estancia es la más corta en la dependencia, ya que es a partir del 4 de junio que la subsecretaría completa pasa a formar parte de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (originada básicamente a partir de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

Por lo anterior, podemos observar que la parte que quedó de la Secretaría de Programación y Presupuesto es la más operativa, la que se dedica a la aprobación de los presupuestos, pues el órgano responsable de la elaboración y evaluación de la planeación nacional, fue absorbida por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Planeación del Desarrollo, con nivel de dirección general.

Rogelio Hernández Rodríguez * explica que la fusión obedece a que la Secretaría de Programación y Presupuesto había restringido sus actividades, pues su objetivo era el hacer posible una nueva concepción de la política económica según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no a las limitaciones del ingreso, sin embargo con los cambios en

²⁹ Rogelio Hernández. La *administración...* p. 145.

³⁰ Rogelio Hernández. La *administración...*, p. 146.

sus funciones y sus reestructuraciones se limitó a la responsabilidad del presupuesto que es la función que cumplen actualmente las unidades administrativas que se fusionaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV. CONCLUSIONES

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido la dependencia encargada de llevar a cabo la modernización económica característica de la reforma del Estado en México. La reestructuración administrativa de la dependencia ha marcado la pauta para la determinación de las políticas de ingresos y gasto públicos, monetaria, financiera y crediticia.

En la Secretaría de Hacienda actualmente hay una marcada centralización de funciones, pues si bien, al formarse la Secretaría de Programación y Presupuesto en diciembre de 1976, se hace por la necesidad de que existiera una programación nacional y para evitar la centralización del poder. La fusión de ambas dependencias ha redundado en una centralización de las funciones de ingresos y egresos en la Secretaría de Hacienda, pues como lo afirma Salinas de Gortari se reúnen el control del gasto público y las funciones fiscales, financieras y de crédito. La parte que quedó de la Secretaría de Programación fue la más operativa, la que se remite a la aprobación de los presupuestos. En cuanto a la política de gasto público, si bien se encauzaron muchos recursos de este superávit hacia el Pronasol (esto es hacia necesidades de tipo social), tampoco se le destinó todo, pues una buena parte se dedicó a un Fondo de Contingencia, dedicado al pago de deuda interna y externa.

La definición de la política privatizadora corrió a cargo de la Secretaría de Hacienda, pues al presidir la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, era la encargada de decidir qué empresas eran susceptibles de venta, dentro de lo que permitía la Constitución, las áreas prioritarias en las que participaría el Estado ya habían sido redefinidas desde febrero de 1983.³¹ El

³¹ Según el artículo 28 constitucional eran: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco,

área responsable de llevar a cabo el proceso fue la Unidad de Desincorporación, la cual cumplió con éxito sus funciones de privatizar las empresas públicas. En diciembre de 1982 había 1155 entidades públicas, que para 1988 se redujeron a 412; al crearse esta unidad, las empresas de mayor envergadura y de sectores que hasta hacía poco se consideraban actividades propias del ámbito público se desincorporaron. Así al dejar el cargo de coordinador general de la unidad, Jacques Rogozinski, en abril de 1993, sólo quedaron 213 empresas.

El proceso de venta de empresas públicas, junto con la política fiscal ocasionaron un superávit nunca antes visto. Según el PND el déficit financiero se estimaba que entre 1989 y 1991 fluctuaría entre el 4.8 y el 5.8 por ciento del PIB, que sin embargo en 1990 llegó al 1 por ciento y en 1991, en el tercer informe de gobierno, se anunció que por primera vez en la historia, se había obtenido un superávit fiscal que alcanzaba casi 10 billones de pesos.

En cuanto a la administración tributaria, la unidad encargada, la Subsecretaría de Ingresos ha tenido un largo proceso de desconcentración, pues desde 1987 se crean unidades administrativas regionales y en julio de 1988 se inicia una segunda etapa que amplía la operación de las Coordinaciones de Administración Fiscal y de las Administraciones Fiscales Federales. Tendencia que se refuerza en este sexenio, pues a partir de enero de 1990 hay varios cambios que también responden a este esquema de desconcentración.

organismo descentralizado del gobierno federal. petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles.

La gran maquinaria administrativa desplegada por la Subsecretaría de Ingresos ha tenido buenos resultados, con oficinas regionales más cercanas a las distintas comunidades, que ha redundado en una buena desconcentración administrativa, que sin embargo ha significado un mayor centralismo de los procesos de decisión y por supuesto de los recursos pues, por ejemplo los ingresos por concepto del IVA nuevamente se centralizaron en la federación en enero de 1990, siendo que con el proclamado fortalecimiento del municipio del sexenio anterior, se les había dotado de recursos propios captados por ellos mismos.

No obstante, la política de ingresos públicos resultó todo un éxito gracias a una recaudación de impuestos y a un control fiscal que ha llegado a levantar muchas quejas de la sociedad. Durante el primer trimestre de 1994 se recaudaron 52,001.6 millones de nuevos pesos, cifra superior a la proyectada de 46,333 mnp, en términos reales la recaudación tributaria creció 4.2 por ciento. Desde 1989 los ingresos tributarios representaban el 64.2 por ciento del total de ingresos presupuestales del gobierno federal, superando incluso los recursos generados por el petróleo (la captación del ISR y del IVA representaba el 47.5 por ciento del total).

Referente a la renegociación de la deuda externa, llevada a cabo por la efímera Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, desaparecida como resultado de la reestructuración de enero de 1993: la transferencia de recursos al exterior se redujo notablemente, según datos de Banco de México, en 1988 el porcentaje de deuda neta total con respecto al PIB era de 63.5 por ciento, 19.0 por ciento interna y 44.5 externa, para 1993 se reduce al 22 por ciento, 7.9 por ciento interna y 14.1 por ciento a la externa, aún resulta un porcentaje considerable como para pensar que sea un asunto resuelto.

El sector financiero sufrió cambios fundamentales durante el periodo 1988-1994: se liberaron las tasas de interés bancarias, se eliminó el encaje legal, se apoyó el desarrollo de otros intermediarios financieros no bancarios, la banca de fomento se concretó al segundo piso, todas las anteriores como medidas de transición hacia la desincorporación bancaria. El escándalo de Cabal Peniche en el caso del Grupo Cremi-Unión ha dejado ver irregularidades en el proceso, tales como la adjudicación de una institución a la oferta que posiblemente no era la mejor y porque a causa de que la regulación no es muy buena, finalmente se están formando oligopolios financieros.

Sin duda en términos de eficiencia, los recursos que ha utilizado la secretaría han redundado en cifras exitosas como las del superávit fiscal. En cuanto a la eficacia, en términos de los objetivos nacionales con relación a los productos obtenidos las medidas anteriores no tuvieron el efecto deseado, pues durante el primer trimestre de 1994 el crecimiento del PIB., según datos de la SHCP y del INEGI, fue del 2.2 por ciento y en el segundo trimestre fue del 3.8 por ciento. Aunque el promedio anual de crecimiento durante el sexenio ha sido del 2.9 por ciento anual.

La propuesta para alcanzar estos resultados en un lapso tan corto, era según José Córdoba: mantener las finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar. Y los costos han sido caros para los niveles de vida de la población en general, que para ejemplo está el levantamiento en Chiapas, como respuesta a la pobreza extrema que se extiende a pesar del superávit fiscal.

El propósito fundamental de la Reforma de Estado, como lo indica Pedro Aspe, es ser un Estado más capaz de satisfacer las necesidades de la población, en especial la de menores recursos, objetivo que no se ha cumplido.

ANEXOS

Anexo 1

Cambios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

1982-1988

1. Secretario

No hay cambios

1.1 Contraloría Interna

No hay cambios

1.2 Dirección General de Comunicación

No hay cambios

1.3 Dirección General de Aduanas

Se transfiere de la Subsecretaría de Inspección Fiscal a partir de la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Asume funciones de la Dirección General de Registro Federal de Vehículos.

Fuente: Reglamento Interior, 1985.

2. Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

No hay cambios

2.1 Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública

Se transfiere a la Subsecretaría de Ingresos a partir de agosto de 1986.

Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

2.2 Dirección General de Planeación Hacendaria

Asume funciones de la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

2.3 Dirección General de Crédito Público

No hay cambios

2.4 Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales

No hay cambios

2.5 Dirección General de Promoción Fiscal

No hay cambios

2.6 Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria

Se suprime como unidad administrativa a partir de agosto de 1986, sus funciones fueron transferidas a la Dirección General de Planeación Hacendaria. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

2.7 Dirección General de Banca de Desarrollo

Se transfiere de la Subsecretaría de la Banca Nacional a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores 1986-1987.

2.8 Dirección General de Banca Múltiple

Se transfiere de la Subsecretaría de la Banca Nacional a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

2.9 Dirección General de Seguros y Valores.

Se transfiere de la Subsecretaría de la Banca Nacional a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

*2.10 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

Se transfiere de la Subsecretaría de la Banca Nacional a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de labores de la SHCP 1986-1987.

*2.11 Comisión Nacional de Valores

Se transfiere de la Subsecretaría de la Banca Nacional a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

3. Subsecretaría de Ingresos

*Organos desconcentrados

No hay cambios

3.1 Coordinación General con Entidades Federativas

No hay cambios

3.2 Dirección General de Política de Ingresos

No hay cambios

3.3 Dirección General de Recaudación

No hay cambios

3.4 Dirección General de Informática de Ingresos

No hay cambios

3.5 Dirección General de Fiscalización

No hay cambios

3.6 Dirección General Técnica de Ingresos

No hay cambios

3.7 Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública

Se transfiere de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

4. Subsecretaría de la Banca Nacional

Se suprime como unidad administrativa a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987

4.1 Dirección General de Política Bancaria

Se transfiere a un rango administrativo inferior en la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Fuente: Reglamento Interior, 1985

4.2 Dirección General de Banca de Desarrollo

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de labores de la SHCP, 1986-1987

4.3 Dirección General de Banca Múltiple

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987)

4.4 Dirección General de Seguros y Valores

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1989.

*4.5 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

*4.6 Comisión Nacional de Valores

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de agosto de 1986. Fuente Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987.

5. Subsecretaría de Inspección Fiscal

Se suprime como unidad administrativa en la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Fuente: Reglamento Interior, 1985.

5.1 Dirección General de Aduanas

Se transfiere al área del secretario a partir de la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Fuente: Reglamento Interior, 1985.

5.2 Dirección General de Registro Federal de Vehículos

Se suprime como unidad administrativa en la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Sus funciones se transfieren a la Dirección General de Aduanas

6. Oficialía Mayor

No hay cambios

*Organos desconcertados

6.1 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

No hay cambios

6.2 Dirección General de Administración

Se suprime como unidad administrativa a partir de 1984. Sus funciones se transfieren a las Direcciones Generales de Personal y a la de Servicios y Recursos Materiales. Fuente: Manual de Organización de la SHCP, 1984.

6.3 Dirección General de Laboratorio Central

Se suprime como unidad administrativa en la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Sus funciones se transfieren a la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales. Fuente: Reglamento Interior, 1985.

6.4 Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

No hay cambios

6.5 Dirección General de Casa de Moneda

El 20 de enero de 1987 se constituye como organismo público descentralizado. Fuente: Informe de Labores de la SHCP, 1986-1987

6.6 Dirección General de Personal

Unidad administrativa creada a partir de 1984, asume funciones de la Dirección General de Administración. Fuente: Manual de organización de la SHCP, 1984.

6.7 Dirección General de Servicios y Recursos Materiales

Unidad administrativa creada conforme a la reestructuración del 19 de agosto de 1985. Fuente: Reglamento Interior 1985.

7. Procuraduría Fiscal de la Federación

No hay cambios

7.1 Primera Subprocuraduría Fiscal

No hay cambios

7.2 Segunda Subprocuraduría Fiscal

No hay cambios

7.3 Tercera Subprocuraduría Fiscal

No hay cambios

7.4 Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones

No hay cambios

8. Tesorería de la Federación

No hay cambios

8.1 Subtesorería de Operación

No hay cambios

8.2 Subtesorería de Control e Informática

No hay cambios

8.3 Unidad de Procedimientos Legales

Se transfiere a un rango administrativo inferior en 1984. Fuente: Manual de Organización de la SHCP, 1984.

ANEXO 2

SHCP / AGOSTO 1987	SHCP / ENERO 1989	SHCP / NUEVA CREACION
<p>Srto. Contraloría Interna DG de Comunicación DG de Aduanas</p> <p>Subsría. de Hacienda y Crédito Público DG de Plan Hacendario DG de Crédito Público DG de Asuntos Hacendarios Internacionales DG de Promoción Fiscal DG de Banca de Desarrollo DG de Banca Múltiple DG de Seguros y Valores Comisión Nacional Bancaria y de Seguros Comisión Nacional de Valores</p> <p>Subsría. de Ingresos Coord. Gral. con Entidades Federativas DG de Política de Ingresos DG de Recaudación DG de Informática de Ingresos DG de Fiscalización DG Técnica de Ingresos DG Técnica de Precios y Tarifas de la AP</p> <p>Oficialía Mayor DG de Programación, Organización y Presupuesto DG de Talleres de Impresión de Estamp. y Val. DG de Personal DG de Servicios y Recursos Materiales</p> <p>Proc. Fiscal de la Federación 1a. Subprocuraduría Fiscal 2a. Subprocuraduría Fiscal 3a. Subprocuraduría Fiscal Subprocuraduría Fiscal de Invest.</p> <p>Tesorería de la Federación Subtesorería de Operación Subtesorería de Control e Informática</p>	<p>Srto. Unidad de Comunicación Social DG de Aduanas</p> <p>Subsría. de Hacienda y Crédito Público DG de Plan Hacendario DG de Crédito Público DG de Banca de Desarrollo DG de Banca Múltiple DG de Seguros y Valores Comisión Nacional Bancaria Comisión Nacional de Valores</p> <p>Subsría. de Ingresos Coord. Gral. con Entidades Federativas DG de Política de Ingresos DG de Recaudación DG de Auditoría y Revisión Fiscal DG Técnica de Ingresos</p> <p>Oficialía Mayor DG de Programación, Organización y Presupuesto DG de Talleres de Impresión de Estamp. y Val. DG de Personal DG de Servicios y Recursos Materiales</p> <p>Proc. Fiscal de la Federación 1a. Subprocuraduría Fiscal 2a. Subprocuraduría Fiscal 3a. Subprocuraduría Fiscal Subprocuraduría Fiscal de Invest.</p> <p>Subsría. de la Federación subtesorería de Operación subtesorería de Control e Informática</p>	<p>Subsría. de Asuntos Financieros Internales. DG de Captación de Crédito Externo DG Técnica de Crédito Externo DG de Asuntos Hacendarios Internales.</p> <p>Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</p> <p>Coord. de Operación Administrativa Coord. de Administración Fiscal Administraciones Fiscales Fed. Metropol.</p> <p>Unidad de Contraloría Interna</p> <p>Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios</p> <p>Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores</p>

Fuente: Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 3

Cambios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
1988-1994.

1. Secretario

No hay cambios

1.1 Unidad de Comunicación Social

No hay cambios

1.2 Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales

Unidad administrativa creada a partir del 30 de octubre de 1990. Fuente:
Diario Oficial, 30 de octubre de 1990.

2. Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

No hay cambios

2.1 Dirección General de Planeación Hacendaria

No hay cambios

2.2 Dirección General de Crédito Público

No hay cambios

2.3 Dirección General de Banca de Desarrollo

No hay cambios

2.4 Dirección General de Banca Múltiple

No hay cambios

2.5 Dirección General de Seguros y Valores

No hay cambios

*2.6 Comisión Nacional Bancaria

Transfiere algunas de sus funciones a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y cambia de nombre conforme a la reestructuración del 3 de enero de 1990. Denominación anterior: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Fuente: Diario Oficial, 3 de enero de 1990

*2.7 Comisión Nacional de Valores

No hay cambios

*2.8 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Creada a partir de la reestructuración del 3 de enero de 1990. Asume algunas funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Fuente: Diario Oficial, 3 de enero de 1990.

2.9 Unidad de Planeación del Desarrollo

Unidad administrativa creada a partir de la fusión de la SPP, el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

2.10 Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

Se transfiere de la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

3. Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993

3.1 Dirección General de Captación de Crédito Externo

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

3.2 Dirección General Técnica de Crédito Externo

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

3.3 Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales

Se transfiere a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4. Subsecretaría de Ingresos

No hay cambios

4.1 Coordinación General con Entidades Federativas

No hay cambios

4.2 Coordinación de Operación Administrativa

Suprimida a partir del 30 de octubre de 1990. Fuente: Diario Oficial, 30 de octubre de 1990

4.3 Dirección General de Política de Ingresos

No hay cambios

4.4 Administración General de Recaudación

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993. Denominación anterior: Dirección General de Recaudación. Fuente: Diario Oficial. 25 de enero de 1993

4.5 Administración General de Auditoría Fiscal Federal

Cambia de nombre el 4 de enero de 1990. Denominación anterior: Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal. Fuente: Diario Oficial: 4 de enero de 1990.

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993.

Denominación anterior: Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4.6 Administración General Jurídica de Ingresos

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993.

Denominación anterior: Dirección General Técnica de Ingresos. Fuente:

Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4.7 Administración General de Aduanas

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993.

Denominación anterior: Dirección General de Aduanas. Fuente: Diario

Oficial, 25 de enero de 1993

4.8 Coordinaciones de Administración Fiscal

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de

enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4.9 Dirección General de Planeación y Evaluación

Unidad administrativa creada el 30 de octubre de 1990. Fuente: Diario

Oficial, 30 de octubre de 1990

4.10 Dirección General de Interventoría

Unidad administrativa creada a partir de la reestructuración de enero de

1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4.11 Dirección General Fiscal Internacional.

Unidad administrativa creada a partir de la reestructuración de enero de

1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

4.12 Administraciones regionales

Unidad administrativa creada a partir de la reestructuración de enero de

1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

5. Oficialía Mayor

No hay cambios

5.1 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

No hay cambios

5.2 Dirección General de Personal

No hay cambios

5.3 Dirección general de Servicios y Recursos Materiales

No hay cambios

5.4 Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores

No hay cambios

5.5 Unidad de Contraloría Interna

Unidad administrativa creada a partir de la reestructuración, de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

6. Procuraduría Fiscal de la Federación

No hay cambios

6.1 Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta

Cambia de nombre el 24 de febrero de 1992. Denominación anterior: Primera Subprocuraduría Fiscal. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

6.2 Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso

Cambia de nombre el 24 de febrero de 1992. Denominación anterior: Segunda Subprocuraduría Fiscal. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial del 25 de enero de 1993

6.3 Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos

Cambia de nombre el 24 de febrero de 1992. Denominación anterior: Tercera Subprocuraduría Fiscal Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993. Denominación anterior: Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales. Fuente: Diario Oficial: 25 de enero de 1993.

6.4 Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros.

Cambia de nombre el 24 de febrero de 1992. Denominación anterior: Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

7. Tesorería de la Federación

No hay cambios

7.1 Subtesorería de Operación

No hay cambios

7.2 Subtesorería de Control e Informática

No hay cambios

7.3 Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores

No hay cambios

8. Subsecretaría de Egresos

Cambia de nombre y se transfiere de la SPP, el 24 de febrero de 1992. Denominación anterior: Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993. Denominación anterior Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

8.1 Unidad de Inversiones, Energía e Industrial

Unidad administrativa creada a partir de la fusión de la SPP con la SHCP, el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

Cambia de nombre a partir de la reestructuración de enero de 1993 y asume las funciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial (06.09.01). Denominación anterior: Unidad de Inversiones. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

8.2 Dirección General de Política Presupuestal

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

8.3 Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo

Unidad administrativa creada a partir de la fusión de la SPP con la SHCP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

8.4 Dirección General de Contabilidad Gubernamental

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

8.5 Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios

Se transfiere de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente Diario Oficial, 25 de enero de 1993

8.6 Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto

Se transfiere a la Subsecretaría de Programación y Presupuesto a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

8.7 Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura

Es resultado de la fusión de funciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Regional y Urbano y de la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Trabajo. Ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Programación y Presupuesto a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

9. Subsecretaría de Programación y Presupuesto

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial 24 de febrero de 1992.

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

9.1 Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993 y sus funciones se asignan a la Unidad de Inversiones, Energía e Industria. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993.

9.2 Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se transfiere a la Subsecretaría de Egresos a partir de la reestructuración de enero de 1993. Clave actual 06.08.05. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

9.3 Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Abasto

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se transfiere a la Subsecretaría de Egresos a partir de la reestructuración de enero de 1993. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

9.4 Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Regional y Urbano

Cambia de nombre y se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992.

Denominación anterior: Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Urbano. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

Se suprime como unidad administrativa a partir de la reestructuración de enero de 1993 y sus funciones se asignaron a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

9.5 Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura

Cambia de nombre y se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992.

Denominación anterior: Dirección General de Programación y Presupuesto de los Sectores Salud, Educación y Trabajo. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

Se transfiere a la Subsecretaría de Egresos a partir de la reestructuración de enero de 1993.. Fuente: Diario Oficial, 25 de enero de 1993

10. Subsecretaría de Desarrollo Regional

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se transfiere a la Sedesol a partir del 4 de junio de 1992. Fuente: Diario Oficial, 4 de junio de 1992.

10.1 Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad.

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se transfiere a la Sedesol a partir del 4 de junio de 1992. Fuente Diario Oficial, 4 de junio de 1992.

10.2 Dirección General de Programación y Presupuesto Regional

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992.

Se transfiere a la Sedesol a partir del 4 de junio de 1992. Fuente: Diario Oficial, 4 de junio de 1992.

11. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

11.1 Dirección General de Estadística

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

11.2 Dirección General de Geografía

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

11.3 Dirección General de Política Informática

Se transfiere de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial, 24 de febrero de 1992

11.4 Dirección General de Integración y Análisis de la Información

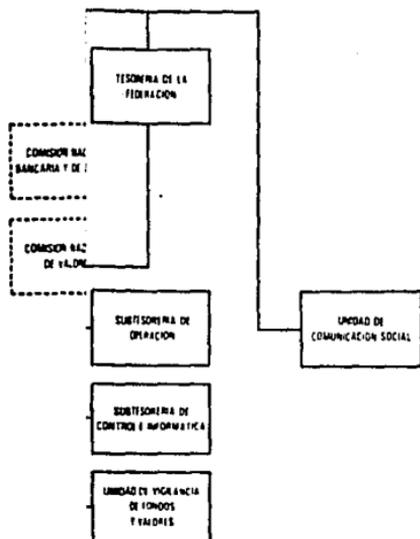
Se transfirió de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial,
24 de febrero de 1992

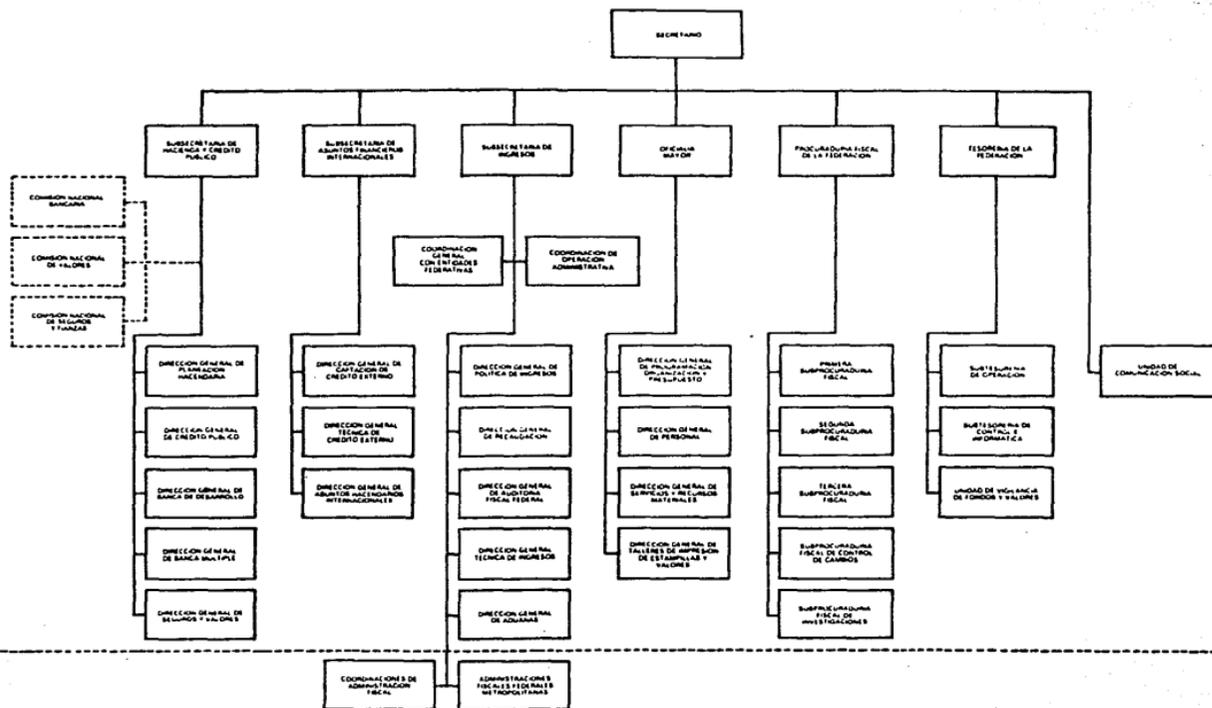
11.5 Coordinación Administrativa

Se transfirió de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial,
24 de febrero de 1992

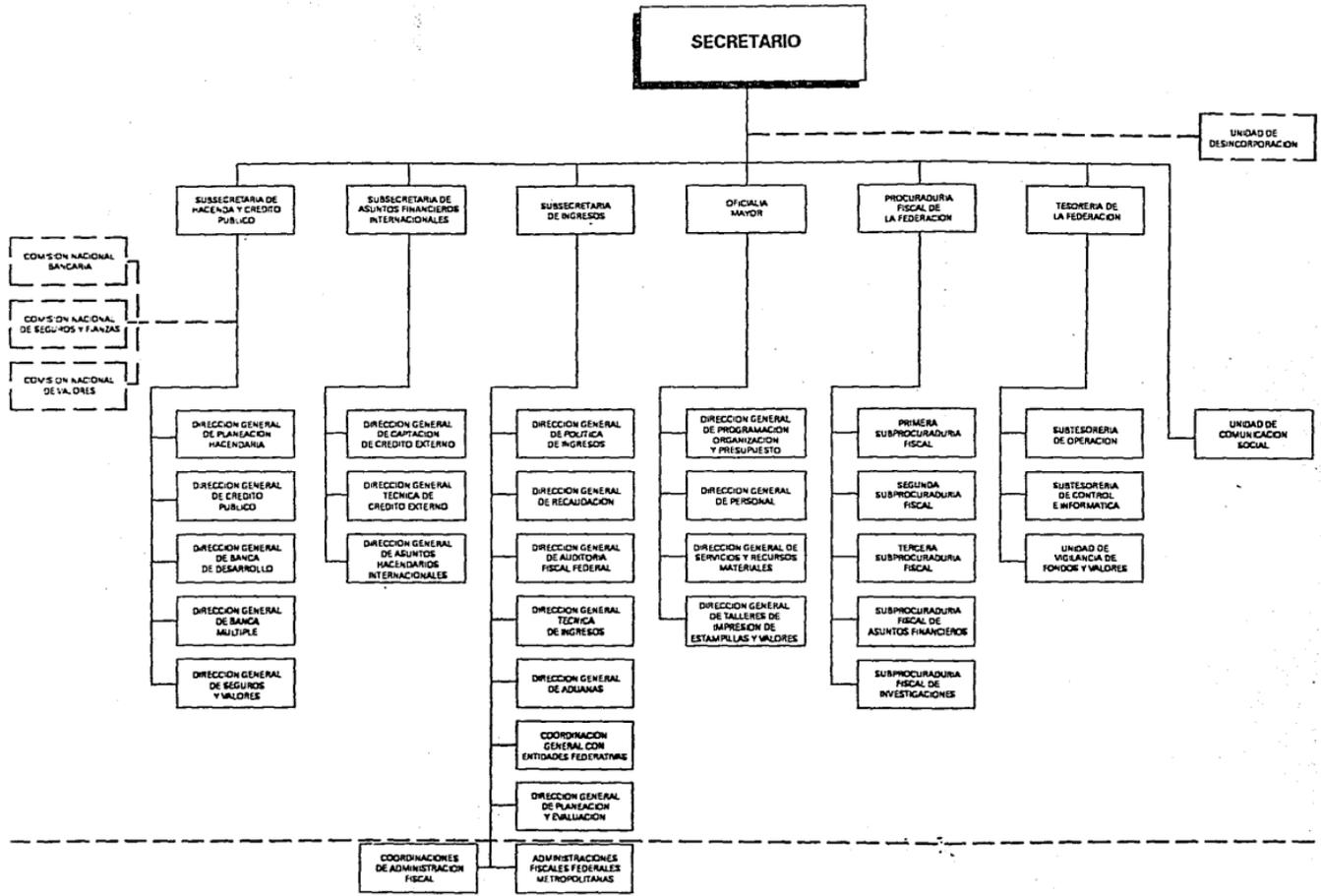
11.6 Direcciones Regionales

Se transfirió de la SPP el 24 de febrero de 1992. Fuente: Diario Oficial,
24 de febrero de 1992



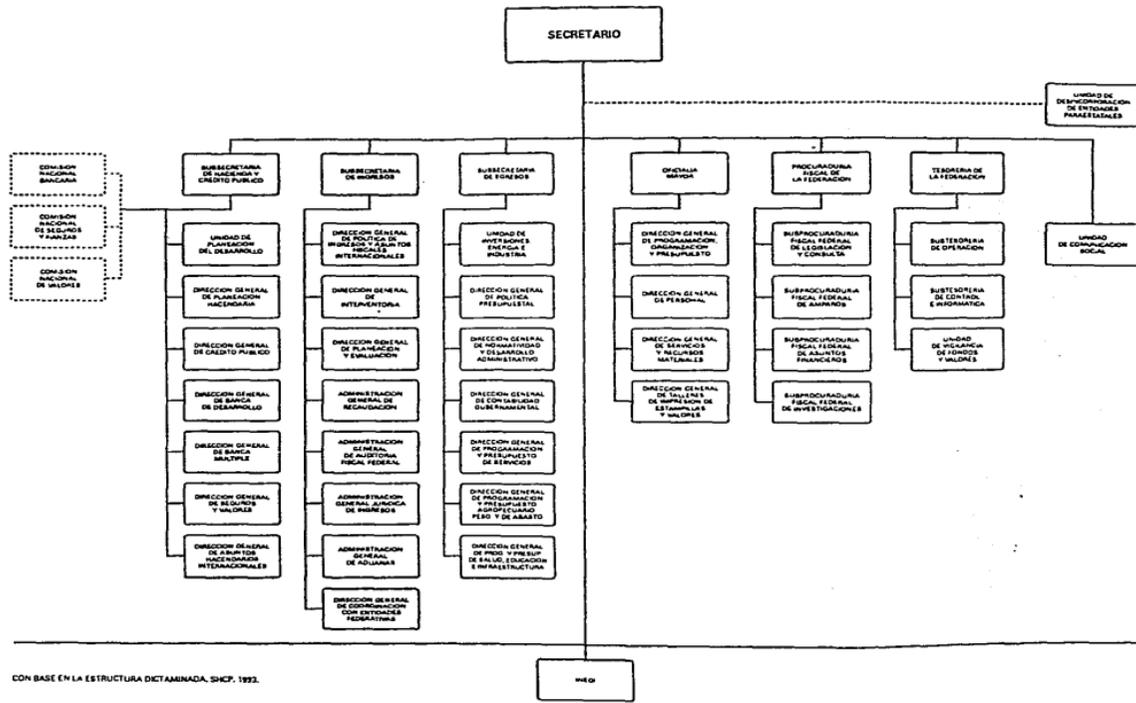


Fuente: Informe de labores de la SHCP, 1989-1990.



Fuente: Informe de labores de la SHCP, 1990-1991.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



Fuente: Informe de labores de la SHCP, 1992-1993.

BIBLIOGRAFIA

Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE, 1993. 215 pp.

Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno. Medios de comunicación y control políticos*. México, Paidós. 274 pp.

Gurría Treviño, José Angel. *La política de la deuda externa*. México, Presidencia de la República-FCE, 1994. 273 pp. (Una visión de la modernización de México).

López Moreno Javier. *Reformas constitucionales para la modernización*. México, Presidencia de la República-FCE, 1994. 282 pp. (Una visión de la modernización de México).

Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México, Presidencia de la República-FCE, 1994. 363 pp. (Una visión de la modernización de México).

Popper, Karl y otros. *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. México, PRI, IEPES-Fundación Cultural Somex, 1990. 221 pp. (Perspectivas de la modernización política, V.1)

Rebolledo Gout, Juan. *La reforma del Estado en México*. México, Presidencia de la República-FCE, 1993. 272pp. (Una visión de la modernización de México).

Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, Presidencia de la República-FCE, 1993. 206pp. (Una visión de la modernización de México).

Valdez Abascal Rubén. *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*. México, Presidencia de la República-FCE, 1994. 237pp. (Una visión de la modernización de México).

Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, Nafin-FCE, 1993. 395 pp.

Documentos

Aguilera Hintelholzer, Rina. *Apuntes de la materia de Metodología de la segunda opción de titulación*, México, FCPS, febrero-junio de 1994.

Presidencia de la República. *Primer Informe de gobierno 1989. Mensaje político*. México, 1989. 62 pp.

SHCP. *Manual general de organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. México, agosto de 1989, 58 pp.

SPP. *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. México, 1989. 143 pp.

Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Decretos que los reforman. Diarios Oficiales: 17 de enero de 1989, 4 de enero de 1990, 30 de octubre de 1990, 24 de febrero de 1992, 4 de junio de 1992.

Schaell, Dorothea, (coord.) *Crónica Económica*.

Artículos

Córdoba Montoya, José "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos*, año 13, vol. XIV, núm. 158, febrero de 1991.

Hernández Rodríguez, Rogelio. "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto". *Foro Internacional*, vol. XXXIII, número 1, enero-marzo, 1993.

Jeannetti Dávila Elena "*Una tendencia mundial: la privatización*". *Revista de Administración Pública*. No. 76, enero-abril de 1990. pp. 45-50

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". *Nexos*, año 13, vol. XIII, núm.148, abril de 1990. pp. 27-32.

Salinas de Gortari, Carlos. Discurso durante el aniversario del PRI, 4 de marzo de 1992. *El Gobierno Mexicano*. pp. 54-62.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "La Subsecretaría de Ingresos, sus funciones y estructura". *Informe Hacendario*. Vol.1, núm. 1, enero-marzo de 1993. pp.31-34.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Reestructuración del sistema administrativo público federal". *Informe Hacendario*. Vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 1993. pp. 35-42.

Villarreal, René. "Del Estado de bienestar al Estado Solidario." *Examen*. junio 1990. pp. 9-12.

EN BLANCO TESIS No. 50