

005816.

38  
29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLÁN"

'97 AGO 19 AM 12 28

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FINANZAS EN MÉXICO : UN ANÁLISIS  
DE LAS POLÍTICAS DE INGRESO-GASTO Y SU IMPACTO SOCIAL  
( 1988-1994 ).

TRABAJO RECEPCIONAL  
PARA OBTENER EL TÍTULO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A :  
R A Ú L M E J Í A R U I Z

ASESOR: DR GABRIEL CORONA ARMENTA

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO,

JULIO DE 1997

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 esta 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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES A C A T L Á N**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIOECONÓMICAS**  
**JEFATURA DEL PROGRAMA POLÍTICO**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE LOS ACTORES  
POLÍTICOS FRENTE A LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FINANZAS EN MÉXICO : UN ANÁLISIS  
DE LAS POLÍTICAS DE INGRESO-GASTO Y SU IMPACTO SOCIAL**

**( 1988-1994 ).**

**TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A   R A Ú L   M E J Í A   R U I Z**

**ASESOR: DR GABRIEL CORONA ARMENTA**

**ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, JULIO DE 1997**

## **Dedicatorias**

**A mis padres:**

**Juan Mejía Ramos  
María de la Luz Ruiz García**

**Gracias a su dedicación y empeño lograron motivarme para alcanzar el desarrollo académico.**

**A mi esposa Aída mis hijos Iván, Raúl y Aída por su paciencia y comprensión, en los días difíciles para concluir esta etapa de mi vida académica.**

**A mis hermanos Juan, Abel, Gloria, José, Daniel, Rocío y Ricardo con quienes viví momentos inolvidables de mi vida.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad de recibir mi formación académica.**

## ÍNDICE GENERAL

|               |  |    |
|---------------|--|----|
| Introducción. |  | 5  |
| Cap. 1        | Definición de conceptos.   | 9  |
|               | 1.1 Actividad financiera del Estado.                               | 13 |
|               | 1.2 Estructura del Estado moderno y su responsabilidad social.     | 17 |
|               | 1.3 Globalización y finanzas públicas.                             | 25 |
| Cap. 2        | La administración pública y la actividad financiera del Estado.    | 29 |
|               | 2.1 Tipos de ingresos.   | 31 |
|               | 2.2 Administración pública y presupuesto.                          | 34 |
|               | 2.3 Organismos de la administración pública en materia financiera. | 49 |
|               | 2.4 La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.             | 55 |
| Cap. 3        | Evolución de la administración pública bajo la égida tecnocrática. | 57 |
|               | 3.1 Estructura en 1982.  | 61 |
|               | 3.2 Estructura en 1988.  | 66 |
|               | 3.3 Estructura en 1994.  | 70 |

|                      |   |            |
|----------------------|---|------------|
| <b>Cap. 4</b>        | <b>El desequilibrio de las finanzas públicas.</b>   | <b>75</b>  |
|                      | 4.1 Evolución presupuestal.                         | 76         |
|                      | 4.2 Gasto público.                                  | 86         |
|                      | 4.3 Sector externo.                                 | 89         |
|                      | 4.4 Factores y causas del desequilibrio financiero. | 96         |
|                      | 4.5 Perspectivas de las finanzas públicas.          | 96         |
| <b>Conclusiones.</b> |   | <b>107</b> |
| <b>Bibliografía.</b> |   | <b>114</b> |

## Introducción

El presente trabajo de investigación sobre la administración pública y finanzas en México: un análisis de las políticas de ingreso - gasto y su impacto social (1988-1994) es una investigación que aborda básicamente el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el cual profundiza el modelo neoliberal en México, cuyas medidas se venían gestando desde el mandato del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. No obstante, es necesario mencionar que los primeros antecedentes en cuanto ajustes estructurales de este modelo, en nuestro país se tocan a finales del mandato del gobierno de José López Portillo, pero debido al descubrimiento de los mantos petroleros y al incremento del precio de los hidrocarburos retrasó su posible implementación durante ese sexenio.

Durante el sexenio 1988-1994 de la etapa neoliberal, las acciones emprendidas condujeron a un desequilibrio de las finanzas públicas que sólo la prensa y el Estado publicitaron como una fase de equilibrio, situación que no podría sostenerse indefinidamente, ya que la más importante evidencia del desequilibrio surgió el 20 de diciembre de 1994 con la devaluación del peso. En este periodo se puede inferir que la eficiencia, eficacia, productividad, racionalidad, adelgazamiento del Estado, conversión industrial, descentralización, entre otras cosas, términos ampliamente difundidos a la sociedad en su momento, fueron más moda que objetivos concretos de alcanzar. En tales circunstancias el autor de la presente investigación se ha propuesto realizar un trabajo que establezca, por un lado, la interrelación de la administración pública y finanzas, por otro, demostrar que la transformación de la administración pública no ayudó al

equilibrio de las finanzas, a la vez que la incorporación y desaparición de nuevas secretarías de Estado no lograron darle al país dirección por falta de un plan que contemple un modelo de desarrollo acorde con las necesidades y características de nuestra población. Más bien se siguen bases marcadas por organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal del Tesoro de los E.U. Por otro lado el Estado Mexicano tiene su razón de ser cuando cumple con su responsabilidad social, independientemente de la época o modelo económico que se encuentre en el momento; finalmente en este trabajo se trata de constatar que por la deficiente planeación de las finanzas públicas en cuanto asignación de recursos para alcanzar el desarrollo nacional manejando las tesis de estímulo a las regiones de desarrollo avanzado, aunado a la aplicación de un modelo neoliberal que plantea un Estado mínimo, normativo y administrador llevó a la desincorporación de las empresas paraestatales por razones políticas, más que financieras.

El trabajo de investigación está dividido en tres partes, introducción, desarrollo y conclusión. El desarrollo o cuerpo del trabajo consta de cuatro capítulos. El primer capítulo no pretende ser un marco teórico conceptual, sino una definición de conceptos tales como: Estado, actividad financiera del Estado, necesidades individuales, necesidades colectivas, necesidades públicas, las corrientes del liberalismo individualista, socialismo estatista, la responsabilidad social del Estado Moderno, la globalización y las finanzas públicas.

En el capítulo dos denominado "La administración pública y la actividad financiera del Estado", tocaremos puntos como administración pública,

presupuesto público, organismos de la administración pública en materia financiera.

En el capítulo tres "Evolución de la administración pública centralizada", analizaremos la estructura desde 1982 a 1994; por último, en el capítulo cuatro. "El desequilibrio de las finanzas públicas de 1988 - 1994", comentaremos el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, por su importancia como autoridad financiera rectora del Estado, además de mostrar algunas tablas de ingresos y egresos desde 1989 - 1994, de igual manera se presentarán las importaciones y exportaciones, además de observar el incremento de las reservas internacionales a lo largo del sexenio y su drástica caída en el último año.

En lo referente a las limitaciones del trabajo puedo manifestar que fue el tiempo que se marca para entregarlo. Otro aspecto es que la investigación pretende entender las políticas de ingreso, gasto. Un último aspecto es el de la información, que no está profundamente analizada desde el punto de vista financiero y algunas veces causa incredulidad aceptar las cifras oficiales, a ello se suma la selectividad de la información, la cual no se encuentra a la disponibilidad de los comunes lectores. Por otro lado las fuentes utilizadas no tratan de justificar, ni mucho menos hacer apología de las doctrinas jurídicas. Las que nacen a raíz de la tecnificación del derecho público, no trato de reducir al Estado a simples ordenamientos jurídicos. El derecho es sólo un aspecto constitutivo del Estado. Más bien intente tomar el camino teórico de la concepción de Max Weber la doctrina sociológica partiendo de la validez empírica, donde el objeto de estudio es el Estado como forma compleja de organización social. Manifestando o

entendiendo por Estado a la estructura que cumple con dos funciones, prestación de servicios públicos y el uso legítimo de la fuerza; por lo que el derecho será la única fuente para frenar el abuso torrencial de la fuerza.

## CAPÍTULO I

### ESTADO Y FINANZAS PÚBLICAS

Para poder definir el concepto de "Estado" es necesario remontarnos al pensador Italiano Nicolás Maquiavelo, actor fundamental debido a que " presencia el nacimiento del Estado Moderno, separación y la contraposición entre el Estado y la sociedad, el aislamiento de los hombres y su fusión en masas amorfas."<sup>1</sup>

Lo que influyó para que Maquiavelo fuera el primero en usar la palabra Estado en su libro El Príncipe en el año de 1513, son los acontecimientos vivos que se dan en la Europa de sus días, como fueron: una época de transición en lo que se desenvuelve lo viejo y lo nuevo, una descomposición definitiva de Italia, la riqueza de las ciudades se agotaba, el saqueo de las ciudades; la corrupción y la decadencia de la iglesia, guerras interminables. De antemano sabemos que el concepto Estado, no es una definición clara y precisa ni mucho menos al estilo de la teoría Marxista de Federico Engels, el Estado es " el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más."<sup>2</sup>

O una definición de la teoría funcionalista concepción que proviene de Parsons y dominada por el tema hobbesiano del orden, que en los últimos años domina la ciencia política Norteamericana y con gran influencia en Europa.

---

<sup>1</sup> Córdova, Arnaldo; Sociedad y Estado en el Mundo Moderno; Grijalbo, México, 1992, p. 71

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 21

La cual parte de la justificación racional del Estado tornándose universal, señalando los motivos por los cuales debe ser obedecido, por lo que el Estado se define bajo dos elementos constitutivos, de acuerdo al concepto weberiano " la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza"<sup>3</sup>

Lo que encontramos en la definición de Estado de Maquiavelo son conceptos con varios significados como autoridad, poder político, extensión territorial y dominio. Por lo que se observa que " es una opinión muy difundida y sostenida con autoridad por los historiadores, juristas y escritores políticos, que con Maquiavelo no únicamente se inicia el éxito de una palabra sino de la reflexión de una realidad desconocida por los escritores antiguos." <sup>4</sup>

El término Estado se utiliza para hacer referencia a las nuevas sociedades que nacen de la crisis de la sociedad medieval.

Hay dos fuentes para el estudio del Estado, la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas, la primera quiere conocer como eran los parlamentos, la segunda se ocupa de los escritores de los parlamentos, aunado a esto aparece el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernados y gobernantes apareciendo el derecho público.

---

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad por una Teoría General de la Política; FCE, México, 1996, p. 89

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 89

Por lo que se puede apreciar que las primeras historias de las instituciones fueron historias de derecho, elaboradas por juristas. Se puede apreciar en los escritores de la historia de las doctrinas políticas, al abrazarse de ciertas ideas se les puede identificar con un tipo de Estado el cual consideran más adecuado para su época. Hobbes con un Estado absolutismo con su obra El Leviatán en 1651; el cual pretende justificar racionalmente porque la existencia del Estado; Locke con la monarquía parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado y Rousseau la democracia en su obra del contrato social.

En lo referente al tema del Estado igualmente se aprecian dos líneas donde se puede estudiar, doctrinas jurídicas y doctrinas sociológicas.

Las doctrinas jurídicas nacen a raíz de la tecnificación del derecho público, dando por resultado una reducción del Estado a ordenamientos jurídicos, de todas las tesis Kelsenianas éstas son las que menos éxito han tenido.

Las doctrinas sociológicas parten de la validez empírica y es aquí el surgimiento de uno de los grandes teóricos del Estado Max Weber, dándose cuenta de los errores de los juristas manifiesta que el derecho sólo es un elemento constitutivo del Estado, partiendo de la premisa de la validez empírica tomando como objeto de estudio el Estado como una forma compleja de organización social.

Encontramos dentro de las doctrinas sociológicas dos grandes teorías la Marxista y la funcionalista; cada una en su camino ignorándose sin acercarse entre sí. Por lo

para determinar las dimensiones de la actividad del Estado, es necesario tener presente que el desarrollo de la civilización y con el cambio de las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada, se van asignando al Estado determinados fines que varían también en el espacio y en el tiempo.

La realización de esos fines tan diversos requiere que el Estado tenga a su disposición los medios adecuados, es decir, que pueda ejecutar las operaciones o tareas o labores indispensables para conseguir dichos fines.

Así, para realizar la finalidad de mantener y proteger su existencia como entidad soberana, el propio Estado realiza actividades muy disímiles, entre las que a manera de ejemplo, pueden señalarse las que le procuran los recursos humanos y pecuniarios que requiere el sostenimiento de su propia organización. De esta manera, el Estado interviene afectando los patrimonios de los particulares por vía del impuesto o de la expropiación, requiriendo la colaboración de los servicios de los mismos particulares; por último, organizando la administración de los bienes que el propio Estado adquiere. Dentro de la misma finalidad, el Estado celebra tratados internacionales que lo obligan a adoptar determinadas líneas de conducta en el interior y en el exterior.

La conservación del orden material y jurídico, que es otro fin del Estado, también hace necesario que use diversos medios, como son la regulación de las actividades del propio Estado y la de los particulares. Esa finalidad requiere como

condición la facilidad y rapidez de la transmisión de las disposiciones o de los elementos necesarios para el mantenimiento del orden.

De la misma manera, la finalidad del Estado que consiste en la promoción de todo lo que pueda favorecer el bien público, le obliga a procurar el desarrollo de los servicios públicos, regulando, al efecto, la actividad de los particulares que los explotan, o bien sustituyéndolos a dicha actividad, cuando ella es ineficaz.

Por estas razones en el presente capítulo se efectúa una revisión sobre la forma en que se estructura el Estado Moderno, su responsabilidad social y su transformación a partir de la llamada globalización internacional, con la finalidad de delimitar el campo de las finanzas públicas .

#### **1.1 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**

Gabino Fraga señala que "... el derecho público, como una rama distinta del derecho privado debe su origen a la exigencia de un régimen jurídico especial que permita al Estado el ejercicio eficaz de sus atribuciones para poder dar satisfacción adecuada a las necesidades colectivas."<sup>5</sup>

Por lo tanto, las diversas instituciones que integran la Administración Pública Federal de México deben adaptarse a las necesidades del Estado, las cuales se traducen en que las atribuciones del mismo se realicen en forma tal que puedan alcanzar el objeto para el cual han sido creadas, en otras palabras, se pretende

---

<sup>5</sup> Fraga, Gabino: Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1993, p. 15

cubrir las necesidades de la población nacional que en esencia son conocidos, en la actualidad como derechos humanos.

Por su parte Sergio Francisco De la Garza explica que "... El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades, a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales"<sup>9</sup>; siendo esto así, es lógico que un Estado como cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines, de lo cual resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa del primero está constituido precisamente por la gestión de los asuntos económicos.

Esta actividad que tiene una importancia primordial en el Estado moderno ha recibido el nombre de actividad financiera, la cual, según Dante Giannini, la cumple "... para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas", y se distingue "... de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental relevancia, siendo su normal

---

<sup>9</sup> De la Garza, Sergio Francisco ; Derecho Financiero Mexicano; Porrúa, México, 1992, p. 5.

desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades.”<sup>7</sup>

Omar Guerrero explica atinadamente que en el capitalismo, el interés común plasmado en las funciones públicas se convierte en un poder ajeno, hostil que somete a los individuos, en vez de ser sometido por ello, este autor añade que por “...interés común no debe entenderse algo ilusorio ya que de la interdependencia de los individuos brotan necesidades colectivas que sólo pueden ser resueltas por un esfuerzo igualmente colectivo, por lo que el Estado se basa en la contradicción entre interés común e interés individual y sólo representa el interés común de las clases dominantes, pero en ningún caso, el interés común de la sociedad.”<sup>8</sup>

Es necesario enfatizar que el interés común que debe perseguir el Estado al realizar su actividad financiera es la consecución de los derechos elementales del ser humano, en lo económico, político, social, cultural, salud y trabajo.

La mayoría de los investigadores hacen una clasificación de las necesidades para estudiar cuáles son las que el Estado satisface, o debe satisfacer. Las necesidades individuales integran la primera categoría y son aquellas que afectan al individuo, independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado. Son ejemplos de necesidades básicas las de la alimentación, el vestido, el

---

<sup>7</sup> Giannini, A. Dante: Instituciones de Derecho Tributario; Ed. de Derecho Financiero, España, 1982, p. 27.

<sup>8</sup> Guerrero, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista; Fontamara, México, 1994, p. 80.

albergue, etc. Por otra parte, los individuos, al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas carencias que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal que se hace indispensable proveer a la satisfacción de las mismas. Ejemplos de este tipo son las necesidades de instrucción, de salubridad, de asistencia social, etc. Reciben el nombre de necesidades colectivas en virtud de que nacen de la convivencia social. Por último, cuando surge la comunidad política en cualquiera de las formas de Estado que se conocen o se han conocido en la historia, se le adjudica al Estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas: las más elementales o indiscutibles de este tipo son la de la conservación del orden interior (policía), la de la defensa exterior (ejército) y la de impartición de justicia (tribunales).

Respecto a los tipos de necesidades que debe satisfacer el Estado han surgido diferentes escuelas de pensamiento. Las más radicales, por representar los dos extremos, son la del liberalismo individualista y la del socialismo estatista. Dentro de los dos extremos se encuentra una gran cantidad de variantes. Según el liberalismo individualista, que concibe al Estado como un "gendarme", su actitud debe ser la de "dejar hacer y dejar pasar", el Estado debe satisfacer únicamente las llamadas necesidades públicas más ingentes y de ninguna manera debe

proponerse la satisfacción de las necesidades colectivas, ni mucho menos de las necesidades individuales. Por su parte para el socialismo, el Estado debe satisfacer todas las necesidades públicas y las colectivas, y aun en determinados casos también las necesidades individuales.

## 1.2 ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO Y SU RESPONSABILIDAD SOCIAL

Es inobjetable que la aparición del Estado y los derechos humanos se encuentran íntimamente relacionados. La etapa transicional del hombre del estado primitivo al civilizado, suman esfuerzos para poder subsistir, esta unión de fuerzas no puede nacer sino del consenso de varios; sin embargo, siendo la fuerza y la libertad de cada individuo los primeros instrumentos de su conservación difícilmente podrá comprometerse sin perjudicarse. Sobre el particular, Juan Jacobo Rousseau advierte:

"En estas condiciones, la sociedad deberá encontrar una forma de asociación que defienda y proteja la persona y los bienes de cada asociado, con todas las fuerzas de la comunidad y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede por lo tanto en la misma libertad de antes. Desde el momento en que la multitud se ha reunido en un solo cuerpo, no puede ser ofendido uno de sus miembros sin que se ataque a todo el cuerpo y aun menos ser ofendido el cuerpo sin que por ello se resientan los miembros" \*.

---

\* Rousseau, Juan Jacobo; El Contrato Social; FCE, México, 1982, p.19.

Este pacto multilateral de los miembros de la sociedad al que Rousseau llama pacto o contrato social es la base fundamental del Estado capitalista, al que corresponde en última instancia la protección de sus ciudadanos, aunque debe destacarse que originalmente los derechos humanos surgen como defensa de la propiedad privada, más que en la defensa de la libertad natural.

El primer documento en el que se reconoce esta obligación fue, curiosamente, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos, promulgada en la ciudad de Filadelfia el 4 de julio de 1776, la cual cita "...Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se cuentan el derecho a la Vida, a la Libertad y el alcance de la Felicidad; que para asegurar estos derechos, los hombres instituyen gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados."<sup>10</sup>

Trece años después, el 29 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, exponiendo en su introducción que "...la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos..."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Morris, Richard B.; Documentos Fundamentales de la Historia de los Estados Unidos; EDIMUSA, México, 1962, p.38.

<sup>11</sup> García Cantú, Gastón; Textos de Historia Universal; UNAM, México, 1971, p.162.

De las Declaraciones de los Derechos Humanos, la francesa fue la primera en ser incluida en el sistema constitucional, como aclara Ignacio Burgoa, porque "... la Revolución Francesa se provocó merced a la convergencia feliz de tres factores, a saber: el pensamiento filosófico político del siglo XVIII, el constitucionalismo norteamericano y la tiranía prevaleciente en Francia."<sup>12</sup>

Inobjetablemente, la Revolución Francesa fue una caja de resonancia para los principios proclamados por la emancipación estadounidense. Los defendió y vigorizó, les subrayó el espíritu de rebeldía y les comunicó fervor revolucionarios, heroico y contagioso.

"Conviene tener presente que no eran en ella la consagración y la prolongación del perfeccionamiento gradual y lógico de tradiciones, ley y costumbres como en los Estados Unidos sino un corte violento con el que se ponía fin a un estado anterior, al mismo tiempo que se iniciaba una nueva dirección constructiva."<sup>13</sup>

Paulatinamente, después de 1789, tanto las naciones europeas como las americanas que se independizan durante la primera mitad del siglo XIX, van introduciendo en sus constituciones estos principios emanados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. La organización jurídica de todo Estado se basa en la identificación, aseguramiento y protección de determinados valores que son sus pilares fundamentales de ordenamiento. Autoridades y sus

---

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales; Porrúa, México, 1991, p. 81.

<sup>13</sup> Sánchez Viamonte, Carlos; Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa; UNAM, México, 1956, p.18.

atribuciones, diversos niveles jerárquicos, servicios dotados de facultades adecuadas para atender las necesidades públicas, derechos y deberes de los ciudadanos, estructuras familiares, económicas, sociales y culturales, están entre ellos. Es precisamente el sistema legal del Estado el que tiene la finalidad de prescribir imperativamente a los ciudadanos el respeto de esos valores, esenciales para el funcionamiento organizado del Estado. Entre dichos valores se pueden mencionar, por vía de ejemplo: la seguridad pública, la estructura de la familia, el derecho de los ciudadanos a su vida, libertad, honor y bienes, entre otros.

A ese sistema legal se le denomina constitutivo y se compone de las diversas ramas de la legislación que tienen por objeto provocar una cierta forma de organización social. Pertenecen a él las leyes constitucionales, administrativas, civiles, comerciales, laborales, etcétera.

"Las constituciones del presente se dividen, según la técnica tradicional y más socorrida que ciertamente no es la única posible ni la única practicada en dos partes, a saber: la dogmática, que se resume en el llamado principio de distribución, y la orgánica, que se analiza al amparo del denominado de organización. Este destinde compone una noción elemental para el constitucionalismo."<sup>14</sup>

En su formulación de más elevada jerarquía, los derechos humanos confieren sustancia a la porción dogmática constitucional. De cara al pensamiento personalista, bajo cuyo amparo se trabajaron las grandes declaraciones

---

<sup>14</sup> García Ramírez, Sergio: Los Derechos Humanos y el Derecho Penal; SepSetentas, México, 1976, p. 17.

constitucionales del mundo moderno, la parte normativa incluye los derechos arrancados por el pueblo al soberano, u oportunamente cedidos por éste, y preservados en forma permanente, vale decir: intangible para la regulación jurídica secundaria, es decir, a las leyes que de ellos se derivan.

"A dos enfoques pertenecían los derechos plasmados en las viejas constituciones, cuya estructura subsiste en muchas de las de reciente fecha: eran civiles o políticos. Los primeros, los civiles, afrontaban la vida social del individuo; los segundos aludían a su existencia en el aparato estatal; en ambos casos se trata de derechos con el más puro sabor individual."<sup>18</sup>

En los términos de una clasificación todavía hoy aceptada por cierto sector de la doctrina constitucional, los derechos individuales pueden inscribirse en alguna de cuatro categorías, que son: "1) De libertad del individuo aislado (donde se incluye a la propiedad privada); 2) De libertad del individuo en relación con otros (especie que, con la anterior, constituye el acervo de las garantías liberal individualistas de la esfera del derecho individual, de la libertad individual, de la libre discusión); 3) Del individuo en el Estado, como ciudadano (que integra la estirpe de los derechos político-democráticos del ciudadano individual), y 4) derechos del individuo a prestaciones del Estado (que son los derechos y las prestaciones

---

<sup>18</sup> Cfr. García Oviedo, Carlos, El Constitucionalismo de la Postguerra: Oikos, España, 1981, p. 142.

sociales): al trabajo, a la asistencia y al seguro, a la educación, formación e instrucción."<sup>16</sup>

En su curso histórico, los derechos del hombre se atan a la teoría política contractual; sin embargo, se incluyen en la esfera de libertad no enajenada por el hombre a la comunidad con motivo del hipotético contrato social. Por lo tanto, el poder soberano no puede ser absoluto, sagrado e inviolable; en términos de una usual formulación, no puede rebasar los límites de los convenios generales, y todo hombre puede disponer plenamente de lo que estos convenios le han dejado de sus bienes y de su libertad.

Aún cuando se rechace la existencia de un derecho natural, externo y superior al positivo, de contenido mutable o permanente, "no se puede desconocer que al amparo de ésta corriente, han encontrado vigorosa defensa los derechos humanos."<sup>17</sup> Ello hasta tal punto que no pocos estudiosos se preguntan si cabe hablar válidamente de derechos del hombre con independencia del Derecho natural. En este punto de consideraciones, se ha escrito que:

"Del principio de la dignidad humana se desprenden algunas consecuencias jurídicas importantes: si el hombre pertenece al reino de Dios, resulta evidente que posee determinados derechos de los que no puede ser despojado por ninguna comunidad terrestre. En esta idea se encuentran las raíces de la doctrina que afirma la

---

<sup>16</sup> Cfr. Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución: Nacional, México, 1982, p. 118, 118 y ss.

<sup>17</sup> El Derecho natural considera al hombre libre e independiente, eternamente, a lo cual renuncia para vivir en sociedad y defender su vida y propiedad.

existencia de derechos humanos incondicionados e inviolables; esos derechos no podrían existir si el orden jurídico no estuviera limitado por un orden suprapositivo; si, por el contrario, se considera a los Estados particulares o a la misma comunidad internacional como el orden jurídico supremo, los derechos humanos serán más o menos difíciles de modificar, pero nunca se podrá hablar de derechos humanos inviolables."<sup>18</sup>

Se concluye de lo dicho, que numerosas definiciones o caracterizaciones del complejo concepto de derechos humanos toman sus raíces en tesis jusnaturalistas, como cuando se afirma que.

"Los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un órgano jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."<sup>19</sup>

Se citó que los derechos humanos se consignan en la porción dogmática de los ordenamientos supremos bajo el nombre de "Declaración de derechos", expresión que posee una respetable connotación. Es oportuno advertir que, "bajo su sentido moderno, aparecieron sólo en el siglo XVIII presididas por ideas liberales. Interpretadas en su contexto político y social, rompieron las declaraciones de entonces con el sistema de los viejos elencos declarativos (estamentales,

---

<sup>18</sup> Verdross, Alfred, La filosofía del Derecho en el Mundo Occidental, trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962, p. 375.

<sup>19</sup> Noriega, Alfonso: La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, UNAM, México, 1967, p. 111.

privilegios de ciudad, fueros, etcétera) y aportaron una novedad luminosa: el régimen fundado sobre la proclamación de la libertad innata del ser humano, y constituido por una organización jurídica cuya base son los derechos fundamentales de la persona individual.<sup>20</sup>

Corresponde a los teóricos del derecho natural convertir al Derecho, de modo primordial, en un instrumento para erigir salvaguardas eficaces contra cualquier violación de las normas del mismo derecho natural por parte del gobierno, así "... pasaron a ser subrayados aquellos aspectos del Derecho que hacen de él una garantía de los derechos individuales."<sup>21</sup>

Al fin de la Segunda Guerra Mundial se consolida el Estado Social de Derecho que incluye los derechos económicos, sociales y culturales, lo que conduce a la armonización de las dos dimensiones de los derechos humanos: la individual y la social. La función principal del Estado social de derecho que es la obtención del bienestar general (Welfare state), correspondiendo a este nuevo Estado la defensa de los derechos humanos no sólo en el plano económico, sino en el social, político y cultural. Frente al antiguo Estado Liberal surge el Estado Social que como menciona Lucas Verdú "... el primero basa sus instituciones en la idea

---

<sup>20</sup> Ayala, Francisco; Derechos de la Persona Individual para una Sociedad de Masas, en Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, Cursos monográficos; La Habana, 1982, vol. III, p. 11.

<sup>21</sup> Bodenheimer, Edgar; Teoría del Derecho; FCE, México, 1986, p. 169.

de limitación, magnitud negativa, en tanto que el segundo se caracteriza por la dimensión positiva de la participación.<sup>22</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue incluido en el marco jurídico mexicano hasta el día 12 de mayo de 1981, fecha en la que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sincrónicamente con el de Derechos Civiles y Políticos finalmente, en lo que a México respecta, como miembro de la ONU, se firmó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1986.

En resumen, sólo es posible encontrar el origen del Estado en su relación con los derechos humanos, aunque paradójicamente, sea el principal violador de los mismos. Corresponde, por tanto, a los órganos de gobierno, la defensa y protección de los derechos humanos.

### **1.3 GLOBALIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

No se puede seguir hablando de soberanías estatales como las concebían los clásicos nacionalistas ahora que el mundo se ha globalizado. Es decir, ahora que las fronteras nacionales parecen desvanecerse ante los embates de las comunicaciones instantáneas, de los transportes supersónicos, de la rápida

---

<sup>22</sup> Véase: Ramírez, Gloria; Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación: FCPS-UNAM, México, 1994, p. 228. (Seminario de investigación).

regionalización de los conflictos y, por supuesto, de la transnacionalización del sistema financiero y empresas.

Además, en tanto que los pueblos de las naciones débiles son las más interesadas en preservar la soberanía, las más poderosas empujan hacia una globalización desnacionalizadora en todos lados. Salvo en sus respectivos dominios soberanos, sus propias soberanías continúan defendiéndose al grado de resucitar proteccionismos y aún chovinismos como los que antecedieron a las dos guerras mundiales.

Esta interrelación crece a medida que los problemas de la humanidad exigen más y más componentes. Y ese crecimiento experimenta saltos, una vez que se acumulan y satisfacen mayores necesidades de interrelación. Si sólo el intercambio de mercancías pareció suficiente durante la época del mercantilismo, hace tiempo que esto ya no es así. Fue necesario intercambiar e internacionalizar muchas otras cosas: técnicas, capacidades y aún financiamientos para producir las mercancías (transnacionalización del capital). Siguiendo la información y medios de comunicación en general.

Lo anterior llevó a que, desde los años setenta de este siglo, cobrara popularidad el concepto de interdependencia, elevándolo a nivel de: "... consigna estratégica por la Comisión Trilateral Estados Unidos-Europa-Japón, integrada por personalidades políticas, empresariales y académicas, a iniciativa de David

Rockefeller, supermagnate norteamericano. Por interdependencia se quiso entender un grado de interrelación tal que ya ninguna nación podría jactarse de ser totalmente independiente.”<sup>21</sup>

Ahora se comenta que todas las naciones dependen unas de otras y, por lo consiguiente, deben cooperar.

Lo que no se decía es que unas naciones (pobres, débiles) dependen mucho más, y en renglones vitales, que las otras (ricas, poderosas). Tampoco se aclaraba que, bajo el actual esquema de relaciones internacionales, la mayor cooperación no puede sino caminar a favor de las grandes potencias, en lo fundamental.

Como sea, el hecho es que ahora prefiere hablarse de globalización, más que de interdependencia. Acaso porque se piensa que la desintegración del bloque socialista, abre la puerta a un grado todavía mayor de interrelación de todas las naciones del globo terráqueo. No por casualidad, desde el extremo conservador suele hablarse antes que nada, de globalización del capital, mundialización del mercado, libre comercio y cosas similares.

La globalización económica, pese a que los ideólogos del neoliberalismo indiquen lo contrario, incluye un nuevo estado de cosas, en el que los Derechos Humanos no deben ser excluidos, de ahí que su defensa amplíe los horizontes de locales a nacionales.

---

<sup>21</sup> INTERNACIONAL: La Política Exterior de Estados Unidos y México: marzo de 1993, p. 5.

Se concluye que la globalización en su embate afecta los Derechos Humanos de los habitantes de los países más débiles insertos en los diferentes grupos geopolítico-económicos, en el momento que éstos se adecuen a los lineamientos que establezcan los más fuertes económica y bélicamente hablando.

"El neoliberalismo en tanto ideología del capitalismo globalizador, en su afán por garantizar la rentabilidad del capital globalizado puede influir y de hecho así lo ha venido haciendo, en la pérdida de la garantía de los Derechos Humanos, como es manifiesto en la disminución de la seguridad social, y la sujeción del salario mínimo a niveles que sitúan a la población en la extrema pobreza."<sup>24</sup>

Contradictoriamente, la falta de garantía de los Derechos Humanos en los países globalizados más débiles, sobre todo en aquéllos grupos en que los miembros tienen fronteras comunes, determina un foco de inestabilidad en la región que puede llegar a afectar al grupo. Un ejemplo se encuentra en las emigraciones de mexicanos indocumentados a Estados Unidos o el brote de conflictos sociales como sucede en Chiapas, de ahí que en la agenda de trabajo global permanezca como tarea prioritaria el compromiso de las naciones débiles de respetar los Derechos Humanos, incluso como ocurre en México con la creación de organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos; paradójicamente la violación de los Derechos Humanos estorba la estabilidad de la globalización.

---

<sup>24</sup> Zoraida, Vazquez Josefina; et. al; México Frente a Estados Unidos; FCE, 1992, p. 47.

**CAPÍTULO II**  
**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA**  
**ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO**

Todo Estado debe realizar manifestaciones de actividad administrativa imprescindibles que si desaparecen, se entorpece la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, es como los organismos de la administración pública puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

De acuerdo con Francisco Porrúa Pérez las funciones fundamentales del Estado son las siguientes:

- a) "Legislativa.- En toda organización estatal debe existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos así como las relaciones de los ciudadanos entre sí.
- b) Judicial o Jurisdiccional. Todo Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, definiendo la norma precisa que se aplicará en los casos particulares.
- c) Administrativa.- Esta función esencial del Estado implica actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco: Teoría del Estado; Porrúa, México, 1994, p. 392.

De acuerdo a este orden de ideas el concepto de Administración Pública Omar Guerrero lo define como " la acción del Estado en la sociedad "2 . Se puede apreciar que el término de acuerdo al propio autor es de doble naturaleza, por un lado dirección administrativa, la cual brota de la división del trabajo y otro un dominio público caracterizado por la lucha de clases, por lo que dirección y dominio se integra en una unidad. se dice que la administración pública como acción es ejecución esto se aprecia cuando en el ejecutivo se plasma este binomio de dominio y dirección.

Por lo que " la administración pública es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto, a través de la acción gubernamental ante los individuos privados."<sup>3</sup>

Dar una definición de administración pública sin hacer referencia a los grandes estudiosos de este tema no daríamos bases ni soportes por lo que es necesario recordar a unos de ellos, Wilson que define a la administración pública "como el gobierno en acción; " Gulick manifiesta que es el trabajo del gobierno ", por otro lado Marx lo explica como la " actividad organizadora del gobierno " se aprecia de alguna manera un consenso entre los diferentes autores en la definición de este concepto.

---

<sup>2</sup> Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista; Fontamara, México 1995, p. 244.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 261.

Era necesario definir el concepto de administración pública debido a que en este apartado se analizará la estructura orgánica pública en materia de finanzas, así como sus organismos de control y supervisión tanto de ingresos como de egresos. Además de la subfunción básica de ésta: la actividad financiera estatal.

## 2.1 TIPOS DE INGRESOS

Miguel Acosta Romero cita que "...Se puede afirmar que Europa ha sido el crisol del Estado moderno; sus orígenes, como actualmente se le concibe, los fijan los autores a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento."<sup>4</sup>

Efectivamente, los orígenes del Estado moderno se encuentran en el en el siglo XVI con Maquiavelo donde se da la reflexión a una realidad desconocida por los antiguos escritores donde el concepto de Estado se usará para hacer referencia a las formaciones que nacen a raíz de la crisis del feudalismo.

Estado es, entonces, la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

Para conocer la extensión de las atribuciones que al Estado corresponden, es preciso tener en cuenta que las necesidades e intereses individuales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los individuos;

---

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1990, p. 57.

en unos casos por medio de facultades exclusivas y en otros por medio de facultades concurrentes. De tal forma que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en la merma de la esfera de acción de los otros, de donde resulta una pugna constante, en la que ya sea el Estado o los individuos, van ampliando o reduciendo, sus respectivas atribuciones.

"El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos pecuniarios indispensables"<sup>5</sup>; lo anterior origina la actividad financiera del Estado. Debe señalarse que esta actividad, con autonomía de la economía política es relativamente reciente y no se remonta más allá de la Revolución Francesa de 1789, aunque esto no significa que el fenómeno financiero del Estado no se haya presentado antes, concretamente desde fines de la Edad Media y los primeros años del capitalismo, ya en la Edad Moderna el Estado obtiene la mayor parte de los medios económicos, de las rentas de su patrimonio y de toda una gama de contribuciones de diversa naturaleza que los súbditos estaban obligados a satisfacer en correspondencia con el ejercicio de los poderes y de las actividades reservadas exclusivamente al soberano.

El derecho financiero ha evolucionado de suerte tal que la interrelación de las finanzas con la economía, así como el diferente enfoque de los problemas que

---

5 Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1990, p. 419.

preocupan a tales disciplinas, explican la oscilación que, a lo largo del devenir histórico, se han venido dando en los estudios sobre finanzas públicas.

Para dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente tiene encomendados, el Estado requiere de recursos.

En la actual economía de los Estados tales medios provienen de una doble fuente: se obtienen de las rentas que la hacienda pública percibe por su patrimonio, o del desarrollo de una actividad industrial o comercial, o bien son recaudados de la riqueza de los gobernados, con base en la potestad de imperio del Estado. Es ahí donde se encuentra la distinción fundamental entre ingresos de derecho privado patrimoniales e ingresos de derecho público (tributos).

El Estado realiza una serie de actos que en conjunto se denominan "actividad financiera", la cual consta de tres pasos fundamentales que se traducen en la liquidación y recaudación de los tributos (obtención de ingresos), administración del patrimonio y distribución de las sumas recaudadas.

La actividad financiera se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, es decir, que el establecimiento de tal política no se encamina directamente a la satisfacción de una necesidad, sino al cumplimiento de una función instrumental, de capital importancia, cuyo eficaz desenvolvimiento es condición indispensable para el desarrollo de las demás actividades estatales.

A este respecto Mario Pugliese expone que "...la ciencia de las finanzas públicas estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico, ya que económicos son los medios de que se sirve el Estado para desarrollar su actividad financiera; políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad y jurídico es el fundamento de los fenómenos que estudia."<sup>6</sup>

En resumen, la actividad financiera del Estado, es el conjunto de las acciones que éste emprende para la consecución, administración, distribución y control de los recursos pecuniarios o materiales necesarios para cumplir las atribuciones que la ley le confiere.

## **2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTO**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece implícitamente en sus artículos 39 y 115, tres instancias o niveles de gobierno:

- a) La Federal.
- b) La Estatal.
- c) La Municipal.

De esta forma surgen, también tres administraciones públicas bajo la responsabilidad de su respectivo poder ejecutivo: Federal, Estatal y Municipal, bajo las denominaciones de: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador y Presidente Municipal, respectivamente.

---

<sup>6</sup> Pugliese, Mario; Instituciones de derecho financiero; Porrúa, México, 1976. p. 151.

El artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Federal confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias, entre las que figuran las siguientes:

1. En materia de comercio exterior; esto es, de importaciones y de exportaciones. Este rubro ha sido una fuente exclusiva de ingresos para la Federación desde la Constitución de 1824.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, relativos, en términos generales, a minería y petróleo. Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los estados, de modo que sólo el gobierno federal, en su calidad de representante de la Nación, puede proteger adecuadamente el interés general a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.
3. Otro campo exclusivo de tributación para el gobierno federal es el representado por las sociedades nacionales de crédito y las compañías de fianzas y seguros. Los bancos, en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles. Asimismo, las compañías de seguros y de fianzas son gravadas por el citado impuesto sobre la renta y con el impuesto sobre las primas que cobran, además de que conjuntamente con

los bancos contribuyen al sostenimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

4. Sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal. Por lo común se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.
5. Existe un grupo de impuestos especiales que son establecidos exclusivamente por el poder tributario federal:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal.
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Para estos rubros impositivos, así como para algunos otros, existían leyes especiales de tributación que se encontraban vigentes hasta el 1o. de enero de 1980, fecha en que entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cual vino a abrogarlas.

6. Asimismo, existen facultades exclusivas para la Federación en razón de estar prohibidas a los estados. Es decir, la Federación tiene poder fiscal exclusivo sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Federal, en sus fracciones III a VII del artículo 117 prohíbe a los estados, y que pueden resumirse en: el acuñamiento y emisiones de moneda, timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabalariorios, entre otros.

En principio, los estados que conforman la República Mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general. Se trata de un principio tradicional plasmado en todas las constituciones federales y que ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La opinión extendida y sostenida por la Corte y los tratadistas es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los estados, aun cuando la Constitución confiere algunos exclusivos a la Federación. Es doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los estados en materia de tributación, con excepción de

algunas materias reservadas a aquélla y varias otras prohibiciones a los estados, como ya se vio en los párrafos precedentes.

El poder tributario de los estados se encuentra fundado en diversos preceptos constitucionales, en particular de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental, la cual señala que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Es en la autonomía y soberanía de los estados donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, puesto que es universalmente reconocido que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de éste equivale a la ausencia de soberanía.

Además, de acuerdo con las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional, fracciones III a VIII, los estados tienen un poder inherente y original de tributación, que la Constitución Política ha debido restringir en algunas materias.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los estados se encuentra en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación sino del Distrito Federal o de los estados y municipios en que residen los contribuyentes.

La fracción I del artículo 118 constitucional dispone que los estados, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Aparentemente, este precepto se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, apartado primero del artículo 73 constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, así como con el primer párrafo del artículo 131 de dicha ley fundamental, que dispone que "es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional".

En consecuencia, si es facultad privativa de la Federación el establecimiento y aplicación de tal gravamen; según el artículo 131, ni con el consentimiento del Congreso de la Unión los estados pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Por ello, la fracción I del artículo 118 citado es un residuo de la Constitución de 1857, que por error se copió al redactarse la de 1917, y que en las sucesivas reformas se ha olvidado derogar o corregir.

A la autonomía política que debe tener el municipio como un verdadero ente político ha de corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea

ésta una autonomía absoluta y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las del estado al que pertenece.

Entre los municipios y su estado, así como entre ellos y la nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse de forma armónica y con recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, ha de existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de parte de los más fuertes en beneficio del más débil: el municipio.

En materia de finanzas públicas estatales, por virtud de la facultad legislativa que les corresponde, son los Congresos de los estados los que tienen el ejercicio del poder tributario, con las limitaciones que se han establecido en la Carta Magna, pero dentro de un régimen de autonomía estatal.

En su artículo 115, fracción IV, la Constitución Política de la República dispone que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

... Y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, trasiación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Emilio Margáin Manatou considera que en los términos del artículo 31 constitucional, fracción IV, "...la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación,

los estados o provincias, como se les denomina en otros países y los Municipios".<sup>7</sup> Desde luego que debe agregarse a la lista anterior el Distrito Federal, de acuerdo con la reforma efectuada al artículo constitucional citado, el día 25 de octubre de 1993.

Con el objeto de hacer más transparente el manejo de los ingresos de la Federación y consecuentemente la participación del Distrito Federal, estados y municipios, a partir del 27 de diciembre de 1978 se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, la cual ha sido reformada varias veces, las últimas los días 3 y 29 de diciembre de 1993. Como lo menciona en su artículo primero, la ley tiene por objeto: "...coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento." (Ley de Coordinación Fiscal; Porrúa, México, 1997. Art. 1o.).

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que sólo los estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante convenios con la

---

<sup>7</sup> Margain Manatou, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; Porrúa, México, 1994. p. 240.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyéndose en forma obligatoria el Distrito Federal, podrán participar en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale la misma ley. (LCF, Art. 1o.).

El Fondo General de Participaciones según lo establece la LCF, es del 20% de la recaudación federal en un ejercicio, exceptuando los ingresos derivados de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo. (LCF, Art. 2o.).

De ese total, se asignan las participaciones de la siguiente forma:

- 45.17%: en proporción directa al número de habitantes.
- 45.17%: en los términos del artículo tercero de ésta ley (L.C.F.)
- 9.66%: por habitante que tenga cada entidad.

Como un incentivo adicional, a las entidades que suscriban convenio de coordinación fiscal se les otorga el 100% del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, en el caso de que se lleve un registro estatal vehicular, correspondiéndole a los municipios el 20% del total cuando menos.

Adicionalmente, a los municipios se les asignan recursos del 0.136% de la recaudación federal participable, mediante una fórmula innovadora que toma en consideración los ingresos de los municipios contiguos, de tal forma que se lleguen a estandarizar o a equilibrar municipios dispares en cuanto a su ingreso.

Finalmente, del 1% de la recaudación federal participable se dividirá de la siguiente forma:

a) El 1.0% se divide en:

16.8% para formar el Fondo de Fomento Municipal

83.2% para el mismo fin, pero distribuible sólo entre las entidades que se coordinen.

A la fecha, todas la entidades tenían suscritos convenios de coordinación fiscal, en el caso del Distrito Federal, obligatoriamente; el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se desarrolla, vigila y se perfecciona mediante los siguientes organismos:

- 1) Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. (Una vez al año).
- 2) Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Bianuales).
- 3) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).
- 4) Junta de Coordinación Fiscal.

Para la formación de la Comisión Permanente la República se dividió en ocho grupos, cada uno de los cuales se representa en forma rotativa por funcionarios fiscales de las entidades que lo forman:

Grupo Uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

**Grupo Cuatro:** Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

**Grupo Cinco:** Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

**Grupo Seis:** Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

**Grupo Siete:** Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

**Grupo Ocho:** Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

En nuestro país se utilizó el sistema tradicional de presupuesto, que es una mera enumeración de las cantidades que se autoriza gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objetos de gasto, indiferente a su influencia sobre la economía del país. Hasta la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estuvo en vigor de 1935 a 1976, contenía una clasificación presupuestaria por ramos de actividades. El presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse del resultado que se obtenía. La ley definía el presupuesto como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero."<sup>8</sup>

En diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la Ley del Presupuesto, Contabilidad

---

<sup>8</sup> Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Porrúa, México, 1972, Art. 28.

y Gasto Público, que significa la implantación general en la Administración Federal del presupuesto por programas. En el establecimiento de esta técnica se viene estudiando y trabajando desde el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en que la Comisión de Administración Pública era encabezada por el Subsecretario de la Presidencia, José López Portillo. Durante su actuación como Secretario de Hacienda y Crédito Público, este último impulsó el establecimiento del presupuesto por programas y actividades.

Martner dice que "programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten".\*

En tiempos recientes se ha llegado a la conclusión de que la planificación es el antecedente básico que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos.

La programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas:

- A) Formulación.
- B) Discusión.

---

\* Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas. Siglo XXI, México, 1976, p. 45.

C) Ejecución.

D) Control .

Cuando el presupuesto público se ajusta a la técnica de la programación pueden distinguirse también en el mismo presupuesto las mismas etapas de la programación.

La formulación requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de los recursos. Para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto.

Para el éxito de un programa se requiere que los empleados y funcionarios públicos que lo habrán de ejecutar, estén informados y convencidos. Asimismo, es conveniente tener el apoyo de la opinión pública. Desde luego se requiere la aprobación del cuerpo legislativo.

La ejecución del programa requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, que sean responsables de la misma. La eficiencia y la eficacia son indispensables.

Por último, es necesario que la realización de los actos en que consiste el programa sean del conocimiento de las distintas oficinas involucradas, a fin de controlar que se realicen. Se requiere un flujo constante de información. Para que

finalmente, se haga una evaluación de los resultados a fin de corregir errores y cambiar el rumbo.

Los planes de desarrollo económico y social pueden ser a largo, mediano y corto plazo. Estos últimos son los que se realizan al través del uso del presupuesto programático.

Los planes de desarrollo pueden ser globales y sectoriales. Los primeros comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del País, por ejemplo, el nivel de ingresos por habitante, la tasa de inversiones, el nivel de consumo.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. En México se distinguen los siguientes sectores: agropecuario y pesquero, industrial, comercial, desarrollo social, transportes y comunicaciones, turismo, administración, ciencia y tecnología.

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para lo cual se formulan programas de trabajo de corto plazo, los cuales emergen de los planes de plazo medio y largo.

La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar,

en ese sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de dónde se obtendrá el dinero".<sup>10</sup>

### **2.3 ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA FINANCIERA**

El presupuesto público, basado en las normas y principios de contabilidad comunmente aceptados, elaborados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y en normas contables internacionales, se abre en dos amplias vertientes:

- a) Ingresos
- b) Egresos

En ambos casos se hace necesaria la expedición de las respectivas leyes anuales que son revisadas y aprobadas por el Congreso de la Unión, en lo que respecta a los ingresos y en forma exclusiva por la Cámara de Diputados, tratándose de la Ley del Presupuesto de Egresos.

Además de los cuerpos legislativos, desde el punto de vista administrativo y en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la materia fiscal le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

---

<sup>10</sup> Martner, G., *op. cit.*, p. 61; véase también Vázquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, UNAM, 1977, p. 43-45.

1. **Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;**
2. **Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;**
3. **Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.**
4. **Manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal;**
5. **Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;**
6. **Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;**
7. **Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.**

8. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
9. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
10. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuestos de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente de la República;
11. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
12. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
13. Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal;
14. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus

modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración personal.<sup>11</sup>

Si bien el Banco de México no forma parte del aparato administrativo federal en lo que se refiere a la actividad financiera, sus atribuciones de alguna forma la afectan; entre otros aspectos, es conveniente destacar que a partir del día 1o. de abril de 1994, al Banco de México le fue otorgada su autonomía, mediante reformas constitucionales aprobadas en diciembre de 1993 por el Congreso de la Unión.

El objetivo de esa autonomía es, principalmente, "... construir una salvaguarda contra la reaparición de nuevos episodios de aguda inflación."<sup>12</sup>

El Gobernador del Banxico, Miguel Mancera Aguayo, quien fuera Director General del mismo, en los periodos de mayor inflación, 1976-1982 y 1982-1988, explica que:

"En México, la construcción de esa salvaguarda se ha hecho sobre bases particularmente sólidas. Nuestro país es quizás el único en donde los fundamentos esenciales de la autonomía del Banco Central se encuentran en la Constitución misma.

Como he señalado ya en otras ocasiones, estos fundamentos de la autonomía del instituto emisor se pueden ver como un trípode. Uno de

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Porrúa, México, 1996, Art. 31.

<sup>12</sup> Nafin : El Mercado de Valores, México, No. 4, abril de 1994, p. 8.

sus pies es la facultad exclusiva del Banco de México para determinar el volumen de crédito primario. Un segundo pie, igualmente importante, es la independencia, finalmente, un tercer pie que sin cargar tanto peso como los otros, es la libertad de la institución en lo tocante a su administración interna."<sup>13</sup>

Lo interesante de la reforma que concede la autonomía al Banxico es que la duración del período de funciones del Gobernador es de seis años, y se inicia el 1o. de enero del cuarto año calendario del período correspondiente al Presidente de la República, por lo tanto, el próximo gobernador iniciará sus funciones el 1o. de enero de 1998, lo que permitirá al presidente en turno continuidad, en sus políticas monetarias, en períodos que superan su mandato sexenal. El Banxico tiene entre sus funciones las que a continuación se señala:

- a) Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- b) Operar como banco de reserva.
- c) Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como su agente financiero.

---

<sup>13</sup> *Ibidem* p. 9.

- d) Asesorar al Gobierno Federal en materia económica, especialmente, financiera.
- e) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional.<sup>14</sup>

Finalmente, la Secretaría de Contraloría General de la Federación tiene bajo su responsabilidad la fiscalización de la actividad financiera estatal, entendida ésta como "... la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley."<sup>15</sup>

Alfredo Adam Adam explica que la fiscalización que realiza directamente el Poder Ejecutivo mediante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el apoyo de las contralorías internas de las dependencias y entidades del gobierno, es equiparable a una auditoría interna.<sup>16</sup>

Así, la función principal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es revisar y ejercer control sobre las acciones que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal, vigilando la actuación de los funcionarios y empleados que la integran. A pesar de que pudiera considerarse que esta revisión se duplica con la de la

---

<sup>14</sup> Ley del Banco de México; Delma, México, 1996, Art. 3o.

<sup>15</sup> Adam Adam, Alfredo, et al: La Fiscalización en México; UNAM, México, 1990, p. 7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 9.

Contaduría Mayor de Hacienda, como se analizará en el próximo apartado, no es así, baste por ahora aclarar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación concluye su función al informar al Ejecutivo sobre las anomalías que detecte y que corresponde a éste, con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecer las sanciones correspondientes.

#### **2.4 LA COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

La Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1836 y 1857, establece modificaciones y adiciones que afectan la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda; como antecedente trascendental se puede mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936, la que fue abrogada por la actual Ley Orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978, que se complementa con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda expedido el 14 de mayo de 1980.

La fiscalización que se ejerce por el Poder Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda nace del principio general del derecho que impone al administrador de bienes ajenos, la obligación de rendir cuentas sobre su gestión, en el ámbito de la Administración Pública. Este principio se traduce en el derecho incuestionable de los ciudadanos a conocer el origen y destino de los fondos que constituyen la Hacienda Pública, en cuya formación han participado como contribuyentes. En razón de este derecho, todas o casi todas las naciones del

mundo, sin distinción de sus regímenes políticos, han instituido órganos encargados de vigilar y evaluar la acción administrativa y financiera de sus gobernantes con diferentes niveles de éxito.

En los países como el nuestro, los órganos legislativos de representación popular añaden a su función estrictamente legislativa la de fiscalizar la gestión gubernamental.

En razón de lo anterior, en México y en el mundo se identifican estas instituciones como organismos superiores de fiscalización y control gubernamental.

Son superiores porque:

- Su ámbito de acción se extiende a todo el sector público.
- Se realiza hacia el interior del propio sector público.
- Es afectada en última instancia por el Poder Legislativo.

Sin pretender ser exhaustivo, dado que la Contaduría Mayor de Hacienda existe y se define por su Ley Orgánica, es ésta la que establece sus funciones y atribuciones, las cuales se encuentran previstas en el artículo 3o.

**CAPÍTULO III**  
**EVOLUCIÓN DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En un sentido amplio, Gabino Fraga considera que la actividad administrativa del Estado está constituida por: "la organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; por los poderes y derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen."<sup>1</sup>

Hasta ahora se mantiene el equívoco de considerar como Administración Pública sólo al aparato burocrático que depende del Poder Ejecutivo, sin embargo, la Administración Pública es una disciplina que también afecta a los Poderes Judicial y Legislativo.

Con fines propiamente funcionales, en el presente capítulo se hará un análisis de la evolución que la Administración Pública Centralizada dependiente del Poder Ejecutivo Federal. Las variaciones que ha tenido durante los últimos doce años (1982-1994) y demostrar que los cambios de la estructura de la administración

---

<sup>1</sup> Fraga, Gabino: Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1993, pp. 105 y 106.

pública no garantizan por si sólo que se logre una eficiencia en el manejo de las finanzas públicas. Además de verificar que la desaparición e incorporación de nuevas secretarías de Estado, no logró darle al país dirección desde la égida tecnócrata porque su modelo de desarrollo neoliberal sólo está dirigido al escenario económico, cuando observamos que el dinero es importante en cuestiones del control monetario, pretenden acabar con la estatización de la economía además de la eliminación gradual pero sostenida de los subsidios y aun más con la asistencia social.

Los primeros signos de instaurar una administración pública en México los encontramos con el triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, por lo tanto se comprenderá que analizar la enorme extensión que actualmente alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país. Baste la simple comparación del texto de este artículo que se mantuvo vigente por largos años, el propio artículo 90 constitucional para corroborarlo. Decía el precepto constitucional en su origen, que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo federal, se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, y educación pública, a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello se decía departamentos administrativos, para distinguirlos de las secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo (Diario de los Debates, tomo II, páginas 343 y siguientes). De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la administración pública

federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal. Siete secretarías compusieron entonces dicha administración: la de Gobernación; la de Relaciones Exteriores; la de Hacienda y Crédito Público; la de Guerra y Marina; la de Agricultura y Fomento; la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió su denominación a la Secretaría de la Economía Nacional, y dos años más tarde se le separó Trabajo para dejar la atención de las actividades administrativas laborales a un departamento autónomo que subsistiría hasta enero de 1941, fecha en que empezó a funcionar la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Otras secretarías han sufrido transformaciones y cambios de nombre.

A partir de dicha primera ley, han sido promulgadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones:

- a) La ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo federal de 22 de marzo de 1934;
- b) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años de 1940 y 1943;
- c) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezara a regir el 1o. de enero de 1947; y

- d) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los periodos de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez.

La ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 22 de diciembre de 1976, reformada el 8 de diciembre de 1978 y el 21 de abril de 1981, cubrió con estas reformas el período presidencial de José López Portillo.

### **3.1 ESTRUCTURA DE 1982**

Al terminar el mandato del presidente José López Portillo, se realizaron algunos cambios en la Administración Pública Federal, mediante reformas a la Ley Orgánica respectiva, separándose de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la planeación, control y seguimiento presupuestal, para crear la Secretaría de Programación y Presupuesto estas dos secretarías se convertirían en los dos pilares centrales para la implantación del neoliberalismo económico en nuestro país.

La estructura de la Administración Pública Federal estaba constituida por 17 secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, de la forma siguiente:

- . Gubernación
- . Relaciones Exteriores
- . Defensa Nacional
- . Marina

- . Hacienda y Crédito Público
- . Programación y Presupuesto
- . Patrimonio y Fomento Industrial
- . Comercio
- . Agricultura y Recursos Hidráulicos
- . Comunicaciones y Transportes
- . Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- . Educación Pública
- . Salubridad y Asistencia
- . Trabajo y Previsión Social
- . Reforma Agraria
- . Turismo
- . Pesca
- . Departamento del Distrito Federal

Durante la administración de De La Madrid se realizaron las siguientes reformas:

**29 de diciembre de 1982 (modificaciones importantes)**

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial desaparece y se forma la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, por otro lado el área de

Fomento Industrial se le agrega a la Secretaría de Comercio y a la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le adiciona la Ecología para dar lugar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Es también necesario señalar que la función, mantenimiento, construcción y conservación de carreteras y aeropuertos que tenía la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, al desaparecer ésta, dichas funciones pasan a las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por último es importante destacar la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Las facultades con que se dotan en cuanto a competencia a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto público federal tenían originalmente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto.

### **30 de diciembre de 1983**

En las modificaciones habidas en esta reforma no ocurre nada espectacular, en cuanto a nuevas Secretarías o cambios de denominación, sino que, se busca fortalecer los mecanismos para mejorar la mejor resolución y organización de los

asuntos que competen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Dentro del Plan Global de Desarrollo se establece la importancia de la capacitación y la productividad que se manejaba por un organismo descentralizado llamado Instituto Nacional de Productividad cuya principal función era la de investigar, incrementar la productividad en el trabajo.

Por último se establece que todas las entidades en las que participe la Administración Pública Federal, deberían inscribirse en el Registro que para el efecto lleve la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### **21 de Enero de 1985**

Lo relevante de esta reforma es el cambio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública para dar origen a la nueva Secretaría de Salud.

Con el anterior modelo de desarrollo de Estado Benefactor que termina en la década de los setentas en México no se logró tener una cobertura de los servicios asistenciales, con el cambio de denominación se pretende darle mayor cobertura, garantía social de los diversos servicios públicos, sociales y privados que componen el Sistema Nacional de Salud, pero no es sólo con cambio de nombre como se alcanzan los objetivos de proporcionales a la población la satisfacción de sus necesidades básicas.

#### **26 de Diciembre de 1985**

En esta adición se hace referencia a la eliminación del refrendo para actos que no sean de Poder Ejecutivo.

En tiempos pasados y antes de la modificación del Artículo 92 Constitucional, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento debían refrendar los Acuerdos, Reglamentos y Leyes que se promulgaban.

El único Secretario que puede refrendar un acto administrativo es el de Gobernación, ya que es de su competencia manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión. Publicar las Leyes o Decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, órgano oficial del Gobierno de la República para dar publicidad a las leyes.

#### **14 de Mayo de 1986**

El concepto básico de esta reforma está en la Administración Pública Descentralizada, donde se observa una Ley que regula sustancialmente las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, por tal motivo se reforman los siguientes artículos relativos a:

**Artículo 45.- Organismos Descentralizados**

**Artículo 46.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**

**Artículo 47.- Fideicomisos**

Artículo 48.- Sectorización

Artículo 49.- Coordinadores de Sector

Artículo 50.- Relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales.

Por otro lado se derogan los artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 3.2 ESTRUCTURA EN 1988

Al iniciarse el sexenio salinista (1988-1994) la estructura de la Administración Pública era la que a continuación se describe:

**Secretarías: 18**

- . Gobernación
- . Relaciones Exteriores
- . Defensa Nacional
- . Marina
- . Hacienda y Crédito Público
- . Programación y Presupuesto
- . Contraloría General de la Federación
- . Energía, Minas e Industria Paraestatal
- . Comercio y Fomento Industrial
- . Agricultura y Recursos Hidráulicos

- . Comunicaciones y Transporte
- . Desarrollo Urbano y Ecología
- . Educación Pública
- . Salud
- . Trabajo y Previsión Social
- . Reforma Agraria
- . Pesca
- . Turismo

**Departamentos: 1**

- . Del Distrito Federal

Se puede apreciar que los cambios relevantes a la Administración Pública centralizada en el sexenio de Carlos Salinas fueron dos. La desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la incorporación de la Secretaría de Desarrollo Social, lo realmente trascendental de las reformas de la administración pública, se localizan en el sector paraestatal, a principios de los ochentas.

El escenario mexicano de esos tiempos no sólo era de colapso financiero, sino de crisis económica con un menor grado en los escenarios políticos y social.

La década de los años ochenta, es vital para comprender la reforma de la administración pública " el gobierno de Miguel de la Madrid y después el de Carlos

Salinas emprendieron dos procesos que transformaron profundamente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la reforma del Estado.<sup>2</sup>

Se observa en el redimensionamiento, que fue planteado por las necesidades de saneamiento de las finanzas públicas, porque se pensaba que la autoadministración de las empresas paraestatales absorbía gran cantidad de recursos, en esos momentos indispensables para resolver los problemas sociales, además de aparecer los primeros comienzos de la reflexión del ámbito del Estado. El segundo proceso más ambicioso busca la estabilización económica pero con metas de más largo alcance, acabar con el modelo de desarrollo del Estado del bienestar, entendiendo éste modelo cuando el Estado se sitúa como un ente superior, que conduce toda la economía de un país, es decir maneja toda la política económica y social con las expectativas de pleno empleo, buscando satisfacer las necesidades de bienes y servicios a la sociedad por lo que destina grandes e importantes cantidades de recursos para conseguir sus objetivos. Aspectos que a finales de los setenta el modelo no pudo ofrecer, desarrollo económico sin sobresaltos ni crisis.

Durante el gobierno de Carlos Salinas la desincorporación de las empresas del Estado fue llevada bajo la premisa de acabar con el Estado interventor y empresario

---

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis; "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)," Revista Foro Internacional, Colegio de México No 143-144, enero-junio de 1996, p. 188.

pero su lógica fue más allá de dejar claro que el Estado se ocuparía sólo de las funciones públicas y sociales básicas. " En diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales y al final de 1993 el gobierno sólo administraba 258."<sup>3</sup>

Se observa que en los primeros tres años del gobierno de Carlos Salinas realiza un trabajo en la estructura administrativa. Por tal razón el 21 de febrero de 1992 se decretaron reformas a la estructura administrativa, desapareciendo la Secretaría de Programación y Presupuesto, absorbiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que le habían sido retiradas en el gobierno lópezportillista.

Este cambio más que buscar una racionalidad administrativa es fortalecer el proyecto económico del neoliberalismo en la medida que los: "planes, ingresos y egresos regresaron a formar parte de las atribuciones tradicionalmente ejecutadas por la secretaría de Hacienda."<sup>4</sup> Esto se dio por dos puntos fundamentales: la terminación del modelo del Estado Interventor, el ente superior motor de la economía con todo y sus empresas; la programación y presupuestación en la asignación de los recursos públicos era central. Por otro lado, la importancia progresiva del Programa Nacional de Solidaridad inmersa en la SPP, que entre

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 194.

<sup>4</sup> Pardo, María del Carmen; La Experiencia Reformista Mexicana en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, INAP, 1992, p. 100.

otros factores propició la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, una partida no presupuestaria a su cargo le fue restada .

Meses después, el 25 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se crea una supersecretaría, "Desarrollo Social" que toma como base el programa político del régimen: el Programa Nacional de Solidaridad, (PRONASOL).

Además de esto se le agregan algunas funciones que manejaban: las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Trabajo y Previsión Social, y Salud, por otro lado retomar todo el despacho de los asuntos de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Las condiciones y el entorno político se sobrepone a lo económico lamentablemente, para el país, estos cambios de nombre o pasarle atribuciones a una nueva secretaría no lograrán darle una solidez a la Administración Pública.

### **3.3 ESTRUCTURA EN 1994**

Cuando concluye el régimen salinista la estructura organizacional de la Administración Pública Federal era la siguiente:

**Secretarías: 17**

Gobernación

- . Relaciones Exteriores
- . Defensa Nacional
- . Marina
- . Hacienda y Crédito Público
- . Desarrollo Social
- . Contraloría General de la Federación
- . Energía, Minas e Industria Paraestatal
- . Comercio y Fomento Industrial
- . Agricultura y Recursos Hidráulicos
- . Comunicaciones y Transportes
- . Educación Pública
- . Salud
- . Trabajo y Previsión Social
- . Reforma Agraria
- . Turismo
- . Pesca

**Departamentos: 1**

- . Del Distrito Federal

Mediante Decreto publicado el día 28 de diciembre de 1994, se efectuó la primera reforma de la administración del presidente Zedillo, independientemente de la modificación estructural, resulta oportuno mencionar que los artículos transitorios tercero y quinto del Decreto, explicaban que:

"Tercero.- En tanto se concluye la transferencia en las leyes respectivas de los sistemas de riego a sus usuarios, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a través de la Comisión Nacional del Agua, será responsable de mantener la operación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios y la participación y apoyo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en los términos de sus facultades.

Quinto.- Para efectos presupuestales y administrativos, respecto a la Procuraduría General de la República, las reformas al segundo párrafo del artículo 1o. y la derogación del 4o., de esta ley, iniciarán su vigencia a partir de las consecuentes modificaciones a las disposiciones legales vigentes."<sup>6</sup>

Con los cambios a que se refiere el artículo tercero transitorio se completa la privatización del campo y su entrega al gran capital, iniciada con las reformas al artículo 27 constitucional durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, al renunciar el Estado a la distribución del agua de riego, entregándole a los usuarios para su administración y financiamiento, algo que por razones económicas no están capacitados para realizar los ejidatarios.

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.

El artículo quinto transitorio del Decreto que se comenta, trata de resolver el problema administrativo derivado del deslinde de la Procuraduría General de la República de la Administración Pública Federal, contemplado por la Ley Orgánica respectiva, si bien, conserva su dependencia del Ejecutivo, ésta se realizará en los términos del artículo 102 constitucional, restringiendo sus facultades a las que establece el artículo 21 de la misma Carta Magna: la persecución de los delitos.

Cabe hacer notar que aun debe reformarse el artículo 102, apartado B de la Constitución para retirar de las atribuciones de la Procuraduría la de representar al Presidente de la República en los juicios de amparo.

Con la reforma del 28 de diciembre de 1994, se realizan modificaciones más bien de nomenclatura que de fondo a la Administración Pública Federal, siendo las más importantes la conversión de la Secretaría de Pesca en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), la de Energía, Minas e Industria Paraestatal en Secretaría de Energía; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagadr), y la marginación de la PGR de la Administración Pública Federal para darle una mayor autonomía.

Comparativamente en el siguiente cuadro puede advertirse la evolución de la Administración Pública Federal entre 1982 y 1994.

CUADRO 3.1

EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

| 1982                                   | 1988                                   | 1994                                   |
|--|--|--|
| Gobernación                            | Gobernación                            | Gobernación                            |
| Relaciones Exteriores                  | Relaciones Exteriores                  | Relaciones Exteriores                  |
| Defensa Nacional                       | Defensa Nacional                       | Defensa Nacional                       |
| Marina                                 | Marina                                 | Marina                                 |
| Hacienda y Crédito Público             | Hacienda y Crédito Público             | Hacienda y Crédito Público             |
| Programación y Presupuesto             | Programación y Presupuesto             |  |
| Patrimonio y Fomento Industrial        | Energía, Minas e Industria Paraestatal | Energía, Minas e Industria Paraestatal |
| Comercio                               | Comercio y Fomento Industrial          | Comercio y Fomento Industrial          |
| Agricultura y Recursos Hidráulicos     | Agricultura y Recursos Hidráulicos     | Agricultura y Recursos Hidráulicos     |
| Comunicaciones y Transportes           | Comunicaciones y Transportes           | Comunicaciones y Transportes           |
| Asentamientos Humanos y Obras Públicas | Desarrollo Urbano y Ecología           | Desarrollo Social                      |
| Educación Pública                      | Educación Pública                      | Educación Pública                      |
| Salubridad y Asistencia                | Salud                                  | Salud                                  |
| Trabajo y Previsión Social             | Trabajo y Previsión Social             | Trabajo y Previsión Social             |
| Reforma Agraria                        | Reforma Agraria                        | Reforma Agraria                        |
| Turismo                                | Turismo                                | Turismo                                |
| Pesca                                  | Pesca                                  | Pesca                                  |
|  | Contraloría General de la Federación   | Contraloría General de la Federación   |

Fuente : Ley orgánica de la administración pública federal.

## CAPÍTULO IV

### EL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 1988-1994

Hasta este capítulo se ha pretendido explicar la forma en que el Estado moderno realiza su actividad financiera, con la finalidad de garantizar a sus administrados la consecución de los elementos necesarios para alcanzar el bienestar, satisfactores que están íntimamente relacionados con la concepción universal de los derechos humanos; esto es, que conseguir esos satisfactores no es otra cosa que hacer realidad el derecho humano al bienestar total.

Para poder realizar su actividad financiera el Estado se ve precisado a crear una estructura organizacional conocida como Administración Pública Federal, cuyos objetivos son conseguir los recursos necesarios para otorgar el bienestar social y canalizarlo a los programas prioritarios, a través de las diversas dependencias que la conforman; en el caso particular de México, los cambios en la estructura de la Administración Pública Federal centralizada han perseguido fines políticos más que la optimización de los recursos financieros, materiales y humanos.

En el presente capítulo, se analizan las causas que conducen al desequilibrio de las finanzas públicas destacando, entre otros factores, la privatización de las

empresas paraestatales y el establecimiento de una serie de propuestas para remediar el desequilibrio presupuestal.

#### 4.1 EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL.

En Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari reconocía la importancia de la autoridad financiera y rectora del estado, al expresar que:

"... El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales."<sup>1</sup>

Para conseguir el crecimiento de la economía, ensanchar el horizonte de todos y "con ello, fortalecer la soberanía y colocar a México entre la vanguardia de las naciones", se proponían los siguientes objetivos nacionales:

- I. " La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo; Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989, p. 36-37.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 42.

Por lo mismo, se proponía como meta la recuperación económica para incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales. Las acciones para el mantenimiento de la estabilidad económica se agruparon, en cinco líneas generales:

1. - \* Una política de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las finanzas públicas;
2. - Una política de gasto público que determine el nivel de erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario;
3. - Una política monetaria, financiera y crediticia que propicie un crecimiento de los agregados monetarios compatible en el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortalezca el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente;
4. - Una política cambiaria que apoye la estabilidad de precios con el uso de todo; lo demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambianos abruptos, sobre la base de un comportamiento favorable de la economía, particularmente de la balanza de pagos ; y
5. - Una política de concertación que contribuya a mantener, mediante compromisos de los sectores, certidumbre en la evolución de precios y que propicie gradualmente una mayor determinación automática de los mismos, a medida que se consolide la estabilidad necesaria para la operación ordenada de los mercados y se proteja el poder adquisitivo de los salarios.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 77.

Finalmente, el PND 1989-1994, señalaba que el gasto público bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias es uno de los instrumentos más eficaces para promover el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia del desarrollo.

Para cumplir con estos propósitos, el Plan Nacional de Desarrollo manifestaba que el gasto debe ser financiado con recursos no inflacionarios. La actividad económica estimulada por el gasto deficitario sólo da lugar a un crecimiento temporal que se diluye en crisis, al no propiciar la generación de recursos para su mantenimiento y reproducción ampliada. Las recesiones en que invariablemente desemboca el desequilibrio fiscal imponen graves costos sociales que revierten los beneficios temporales que pudieran haberse obtenido, y suelen llevar a situaciones de deterioro económico y social que ponen en peligro la sobrevivencia misma de las instituciones.

Explicaba el Plan Nacional de Desarrollo que el Estado Mexicano debería efectuar erogaciones importantes para responder a las demandas de bienestar de una población en aumento, así como satisfacer la provisión de infraestructura pública suficiente para alcanzar la metas de crecimiento de la actividad económica. La relevancia de los aspectos que debe atender el sector público, junto con la escasez de recursos, obliga a no derrocharlos en lo superfluo, a ejercer una selectividad

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

estricta con base en la evaluación social de proyectos y en una disciplina presupuestal a fondo.

A su vez el Plan Nacional de Desarrollo señalaba que una vez determinado el nivel de gasto público compatible con los recursos disponibles, la estrategia presupuestal se basaría en el criterio de que a mayor gasto en alguna actividad correspondiera un menor gasto en otras. En este contexto, la asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del plan: infraestructura social, en la que destacan rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos y seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica, que incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros; y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

Así, en su opinión, la política de gasto público federal, además de fomentar el ahorro y apoyar la estabilidad de precios, atenderá a la ejecución de las siguientes acciones:

- "Elaborar los proyectos de presupuestos y Egresos de la Federación a partir de los criterios señalados en este plan, asegurando que la propuesta de asignación de recursos que se haga a la H. Cámara de Diputados sea congruente con la atención prioritaria a la infraestructura social, la

infraestructura económica y las demandas de los grupos de más bajo ingresos;

- Avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto, con la participación de los gobiernos estatales, y con el compromiso de éstos de lograr una mayor autonomía financiera, a medida que aumente su participación en los recursos y en su generación;
- Usar la asignación del gasto federal como forma para estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo;
- En los casos permitidos por la ley y en los que se asegure el interés de los usuarios, llevar a cabo la concesión de obras y servicios públicos y, asimismo, construir obras públicas que en lo posible y conveniente sean financiadas con recursos de los particulares; todo ello con el propósito de incrementar los recursos disponibles en la ejecución de otras obras y proyectos requeridos por el crecimiento y la atención de las demandas sociales.
- Mejorar los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto, de manera que sea posible una mayor autonomía de la gestión sin riesgo de

que el endeudamiento desborde las previsiones; y asegurar el respeto estricto, por parte de los ejecutores, a las variables de control que serán cada vez menos numerosas y más globales;

- Simplificar los trámites al interior de la Administración para que el ejercicio del gasto, previsto en los presupuestos correspondientes, sea más expedito;
- Simplificar y mejorar la presentación de los informes trimestrales de la evolución de las finanzas públicas, y los anuales de la Cuenta Pública".

Entre 1989 y 1991 de acuerdo con las cifras estimadas del sexenio salinista, el presupuesto fue deficitario, así, con alegría, anunciaba en diciembre de 1991 que "...por primera vez en la historia del México moderno, el Ejecutivo Federal somete a la consideración de esa Representación Popular (la Cámara de Diputados) un presupuesto superavitario en las finanzas públicas."<sup>4</sup>

De acuerdo con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1992, el balance del sector público arrojaría un superávit equivalente al 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB), y de una forma absurda señalaba que el desequilibrio de la balanza de pagos permitía que el ahorro aceptado en el extranjero se destinara al financiamiento de la inversión productiva, en otros términos que lo que el país pagaba al extranjero se convertía en ahorro interno para financiar las actividades económicas también la ley explicaba que "... Por consiguiente, una situación que

preocupaba, el déficit de cuenta corriente, hoy es reflejo de la confianza y abre mejores perspectivas para el país.<sup>5</sup>

En lo que respecta a la deuda pública, no obstante que se proponía un presupuesto superavitario, se solicitó a la Cámara de Diputados una autorización de financiamiento externo hasta de 2 mil millones de dólares "...con el objeto de utilizar líneas de crédito de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como para continuar mejorando la estructura y el perfil y disminuyendo los costos de nuestra deuda externa."<sup>6</sup>

Concluyó la Ley de Ingresos de 1992 afirmando que:

"Con hechos concretos, el Gobierno del Presidente Salinas de Gortari está avanzando en el cumplimiento del fin último de la política económica: crecer con estabilidad de precios para elevar en forma sostenida y duradera el bienestar de todos los mexicanos. Es necesario reiterarlo: el objetivo y razón de ser de la política económica es el mejoramiento generalizado de los niveles de vida de las poblaciones.

Consolidar la política de estabilización y profundizar en el cambio estructural de la economía, permitirán que se acelere la eliminación de los rezagos que aún padece el país en materia de salud, alimentación, agua potable, educación, procuración e impartición de justicia, vivienda e infraestructura básica.

Una política de bienestar popular que contribuyan a la cancelación de esos rezagos e impulse la redistribución del

---

\* Nafin; El Mercado de Valores; México, No.23, diciembre 1o. de 1991, p.10.

\* Ibidem, p.11.

\* Ibidem, 12 p.

ingreso, es uno de los mayores objetivos que la sociedad mexicana propugna en nuestros días.”<sup>7</sup>

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), programa político de régimen salinista para recuperar el voto perdido en las elecciones federales de 1988. Por lo cual, el Partido Revolucionario Institucional fue una de las entidades más beneficiadas presupuestalmente ..

Continuar con un presupuesto en números negros era el énfasis del discurso oficial en 1993, cuando la respectiva Ley de Ingresos de la Federación para este año señalaba que su propósito fundamental era "... alcanzar un balance financiero superavitario del sector público equivalente a 1.7% del PIB.”<sup>8</sup>

La política de ingresos, de acuerdo con los funcionarios del gabinete económico del sexenio 1988-1994, contribuiría a fortalecer las finanzas públicas, abatir la inflación y promover una distribución más equitativa del ingreso a través de la redistribución de la carga tributaria en favor de los desprotegidos. En consecuencia se proponía:

1. - "Dar estabilidad al sistema tributario.
2. - Fortalecer la recaudación sin modificaciones fiscales.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>8</sup> Naef *El Mercado de Valores*; México, No. 23, diciembre 1o. de 1993, p. 12.

3. - Mantener la competitividad del sistema fiscal del país con respecto de los principales socios comerciales, para promover la inversión.\*

Respecto a la deuda externa se solicitó en 1993 una autorización de la Cámara de Diputados para ejercer un endeudamiento externo directo del sector público hasta por el equivalente a 3 mil 500 millones de dólares. Es necesario subrayar como se va cayendo en la contradicción de señalar un presupuesto superavitario y al mismo tiempo se solicita autorización para completar el déficit a través de deuda pública externa.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella en 1992 destacaba ante los diputados: "Hace cuatro años, el presidente Carlos Salinas de Gortari asumió el compromiso de lograr un crecimiento sostenido con estabilidad de precios y distribuir con mayor justicia y equidad los beneficios del desarrollo."<sup>10</sup>

Un año mas tarde, en diciembre de 1993, al enviar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, 1994, Carlos Salinas destacaba que "...El crecimiento económico depende directamente de la evolución de la inversión productiva. Así, se hace necesario incrementar el ahorro total, el cual está íntimamente ligado a la permanencia de la estabilidad macroeconómica y al otorgamiento de tasas de interés atractivas al ahorrador. En este contexto,

---

\* Ibidem, p. 13

<sup>10</sup> Ibidem, p.17

destaca la necesidad de continuar en la senda del crecimiento sostenido del ahorro financiero, así como seguir construyendo un polo de atracción de capitales del exterior. En concordancia con los objetivos anteriores, sobresale el apoyo continuo al mejoramiento de los niveles de vida de la población, a través de la promoción de la creación de empleo productivo bien remunerado y el uso racional de los recursos fiscales a favor del gasto social.<sup>11</sup>

Consideraba la Ley de Ingresos que el sostenimiento de una banda fija del dólar y un deslizamiento de flotación de \$0.0004 diarios. Este era un esquema que conciliaba el objetivo de brindar un margen de maniobra suficientemente amplio a las autoridades financieras para enfrentar situaciones transitorias que pudieran presentarse en el mercado cambiario, a la vez, conferir mayor estabilidad al valor de la moneda mexicana en un horizonte de más largo plazo. También enfatizaba que la experiencia de los últimos años mostraba que la mayor amplitud de la banda había sido congruente con la reducción en la volatilidad de la paridad, elemento fundamental para dar certidumbre a inversionistas nacionales y extranjeros.

Hasta aquí el discurso oficial respecto a los objetivos prioritarios del presupuesto federal, en los puntos subsecuentes se analizará cuál fue la realidad del manejo de la actividad financiera estatal.

---

<sup>11</sup> Nafin, Mercado de valores, México, No. 18, diciembre de 1993, p. 18-19.

## 4.2 GASTO PÚBLICO

Como puede advertirse en el cuadro 4.1 las finanzas públicas del sexenio 1988-1994, arrojan durante los seis años un déficit de 20 mil 907 millones de pesos, lo cual es indicativo, aunque sea una perogrullada, de que los egresos superan a los ingresos.

**C U A D R O    4.1**  
**RESUMEN DE LOS INGRESOS - EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO**  
**1989 - 1994**  
**(Millones de Pesos)**

|                        | 1989      | 1990      | 1991     | 1992    | 1993    | 1994     |
|------------------------|-----------|-----------|----------|---------|---------|----------|
| Ingresos               | 148,601   | 203,486   | 229,608  | 273,589 | 288,217 | 321,216  |
| Egresos                | 174,022   | 219,772   | 233,131  | 258,031 | 277,040 | 323,628  |
| Déficit ó<br>superávit | ( 25,421) | ( 16,286) | ( 3,523) | 15,558  | 11,177  | ( 2,412) |

Fuentes; INEGI; Cuadernos de Información Oportuna, No. 216, marzo de 1991; Ibidem, No. 249, diciembre de 1993. Nafin; Mercado de valores, No. 4, Abril de 1994.

El principal objetivo del régimen salinista era alcanzar el equilibrio presupuestal, cuestión que sólo se logró en 1992 y 1993, aunque debe señalarse que el monto total de la privatización de empresas paraestatales ascendió durante este lapso a 64 mil 815 millones de pesos, o sea unos 21 mil millones de dólares.

En su VI Informe de gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari señalaba que al inicio de su administración se había comprometido "...a alcanzar en la infraestructura y en la calidad de los servicios de salud, en particular para los más necesitados y para los niños. Nuestra población aumentó su promedio de vida a 68.5 años para el hombre y a 74.6 para la mujer creció la cobertura de los servicios de salud."<sup>12</sup>

Los datos de la cobertura de salud se muestran en el cuadro 4.2, dándose el caso curioso que los derechohabientes registrados en el IMSS-ISSSTE, Secretaría de Salud, Pronasol y DIF, superan a la población total de la República Mexicana en el año de 1994, en la cantidad de 5 millones de personas.

---

<sup>12</sup> "VI Informe de Gobierno", La Jornada, (Suplemento Especial); miércoles 2 de noviembre de 1994, p. XIII.

**C U A D R O   4.2**  
**( Millones de Personas )**

| <b>COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD</b> |                  |
|--|------------------|
| <u>Entidad</u>                             | Derechohabientes |
| IMSS - ISSSTE                              | 45.5             |
| Secretaría de Salud - Pronasol             | 39.5             |
| D. I. F.                                   | <u>10.0</u>      |
| <b>TOTAL</b>                               | 95.0             |
| Población estimada de México (1994)        | 90.0             |
| Exceso de Datos                            | 5.0              |

Fuente: "VI Informe de Gobierno", La Jornada, (Suplemento Especial), Miércoles 2 de noviembre de 1994, p. XIII.

El gasto público no fue empleado para disminuir la brecha entre pobres y ricos y hacer menos injusta la distribución de la riqueza "...en materia social se registraron despropósitos profundos ya que si bien en 1989 solamente un par de mexicanos encabeza fortunas de mil millones de dólares o más y alrededor de 40 millones de compatriotas vivían en condiciones de pobreza extrema, en el sexenio

de Solidaridad el resultado tendió a radicalizarse, a fines del sexenio más de una docena de personalidades mexicanas estaban en los listados de los hombres más ricos del mundo mientras el número de miserables crecía a una tasa anual del 12%.<sup>13</sup>

Con lo anterior, el desempleo tendió a agudizarse con acelerada dinámica principalmente en el sector rural. En diciembre de 1994, el país mostraba la tasa más alta de desocupación abierta: 3.6%, la mayor desde 1988, la cual no considera el rezago acumulado a partir de 1982.

En el sexenio sólo se crearon de un millón 500 mil a un millón 850 mil empleos formales, cuando la demanda anual oscilaba entre 850 mil y un millón doscientos mil fuentes de trabajo. Así, el deterioro de los indicadores sociales no presentó los resultados razonables que se había propuesto originalmente el gasto público.

#### **4.3 SECTOR EXTERNO**

El incremento del déficit en cuenta corriente, la contracción de los flujos de capital foráneo, la fuga de recursos y la caída de las reservas internacionales mostraban la vulnerabilidad externa del proyecto económico y acreditaban el riesgo de un eventual colapso financiero.

---

<sup>13</sup> Acevedo Pesquera, Luis; "Privilegió el Salinismo la Acumulación de Riquezas"; El Financiero, Lunes 31 de octubre de 1994, p. 82.

Al término del sexenio de la modernización del sector externo de la economía mostraba desequilibrio graves que colocaba a la balanza de pagos una señal de alerta que, de no ser atendida oportunamente por el gobierno inmediato, reduciría los márgenes de acción creados en función del deterioro social.

Información de los bancos de México (Banxico) y Nacional de México, así como de la Comisión Económica para América Latina y del sector privado muestra que al finalizar 1994 el saldo negativo en las cuentas externas era de casi 28 mil millones de dólares, monto equivalente a cerca de siete por ciento del producto interno bruto. (Véase cuadro 4.3).

**CUADRO 4.3**  
**BALANZA DE PAGOS 1989 - 1994**  
**(Millones de Dólares)**

|               | 1989          | 1990          | 1991          | 1992          | 1993          | 1994          |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Exportaciones | 22,765        | 26,838        | 42,688        | 46,195        | 51,886        | 60,833        |
| Importaciones | <u>23,410</u> | <u>31,272</u> | <u>49,967</u> | <u>62,129</u> | <u>65,367</u> | <u>79,375</u> |
| Saldo         | ( 645)        | ( 4,434)      | ( 7,279)      | (15,934)      | (13,481)      | (18,542)      |

Fuentes: Banco de México, Indicadores económicos, 1990, 1991, 1992 y 1993. Nafin; Mercado de valores, 4 abril de 1995.

Estas cifras advierten que el proceso de corrección de balanza de pagos tendía a revertirse y sus efectos podrían generar graves desequilibrios.

Tal situación podría complicarse ante la posibilidad que los flujos de capital fueran insuficientes, por lo cual el gobierno debería gastar mayores cantidades de las reservas internacionales, en un contexto donde el crecimiento económico exigiera más financiamiento externo además de la competencia mundial por los recursos financieros.

La posición deficitaria de la balanza de pagos al término del primer semestre del último año de la administración salinista tenía como punto de partida evidente la inestabilidad política, que desquició el funcionamiento de los mercados bursátil, de dinero y de cambios.

Empero, también deben reconocerse factores estructurales que explican el deterioro de las cuentas externas y restringían la posibilidad de resolverlo en un período razonable.

Dentro de tales factores resulta indispensable considerar el déficit comercial que, asociado a la recuperación económica y apertura comercial, alcanzó niveles sin precedente en la historia de México y reflejó la competitividad limitada de la economía local.

En este aspecto el sector exportador, sobre todo manufacturero, como principal fuente generadora de divisas, no logró la madurez necesaria para enfrentar la velocidad de la apertura.

Otro elemento fundamental es el ahorro interno. Su estructura resultaba débil e insuficiente para financiar el desarrollo, porque la modernización del aparato productivo dependía del capital internacional.

Esta circunstancia provocaría que cualquier interrupción en los flujos retrasara el proceso modernizador de la economía y pospondría todo efecto positivo en materia de bienestar social.

Desde esta perspectiva y pese al ingreso masivo de capital foráneo (que permitió elevar substancialmente el ahorro financiero, financiar el déficit de la cuenta corriente, sostener el tipo de cambio e incrementar el nivel de los activos internacionales de Banxico), la capacidad de absorción de estos por parte de las actividades productivas era realmente limitada.

Para el corto plazo, la creciente competencia mundial de los capitales limitó las disponibilidades de financiamiento externo, a plazos más amplios y tasas de interés bajas.

Por vez primera desde 1987, cuando cayeron 52 por ciento en relación con el año anterior (al pasar de 13 mil 715 millones de dólares a seis mil 588 millones,

según datos del Banxico), las reservas internacionales sufrieron un quebranto drástico.

En el mismo tenor, posiblemente también desde 1989, los recursos captados del exterior, contabilizados en la cuenta de capitales de la balanza de pagos, ya sea en forma de endeudamiento o como inversión extranjera, fueron insuficientes para compensar el saldo negativo de la cuenta corriente.

Así, el saldo del régimen se presentó con diversas cuentas por cobrar.

Aunado a lo anterior debe enfatizarse que el déficit en cuenta corriente, es decir (exportaciones + capital + intereses cobrados) - (importaciones + capital + intereses pagados) fue creciendo de la siguiente forma, de acuerdo con el actual secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez:

|        |    |     |     |                                     |
|--------|----|-----|-----|-------------------------------------|
| 1990 = | 6  | mil | 600 | millones de dólares                 |
| 1991 = | 14 | mil | 900 | millones de dólares                 |
| 1992 = | 24 | mil | 800 | millones de dólares                 |
| 1993 = | 23 | mil | 400 | millones de dólares                 |
| 1994 = | 29 | mil |     | millones de dólares." <sup>14</sup> |

Como un efecto del déficit, las reservas internacionales del país fueron disminuyendo en la forma que enseguida se explica:

---

<sup>14</sup> Nafin: El Mercado de Valores; México, No. 4, de abril de 1995, p. 29.

- Diciembre de 1993: 25 mil 100 millones de dólares.
- Marzo de 1994: 25 mil 900 millones de dólares.
- Junio de 1994: 16 mil 500 millones de dólares.
- Septiembre de 1994: 17 mil 300 millones de dólares.
- Diciembre de 1994: 6 mil 100 millones de dólares.<sup>13</sup>

El tan exaltado ahorro interno tenía como su principal fuente la emisión de Tesobonos, documentados en dólares, los cuales comenzaban su vencimiento en diciembre de 1994, con un monto de 29 mil 500 millones de dólares, es decir, existía un faltante en caja por cerca de 23 mil 400 millones de dólares, los cuales simple y llanamente no podían ser cubiertos por el Banco de México; consecuencia: el colapso financiero de diciembre de 1994.

Es conveniente señalar que la inflación durante el sexenio 1988-1994 fue superior a las tasas de Estados Unidos y Canadá, influyendo para que el salario real de los trabajadores mexicanos disminuyera, haciendo inválidas las ventajas que se derivarían del Tratado de Libre Comercio para los socios de América del Norte, cuando menos en 1995 y 1996. (Véase cuadro 4.4). Así cien pesos de 1988 tenían para diciembre de 1994 un valor de 16.65 pesos, o dicho de otra forma, el valor real de un peso era de 16 centavos, aproximadamente.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

**CUADRO 4.4**  
**INFLACIÓN 1988 - 1994**

| Año  | %    | Efecto en el valor de \$ 100<br>(Acumulado) |
|------|------|---|
| 1988 | 51.7 | \$ 48.30                                    |
| 1989 | 19.7 | \$ 38.80                                    |
| 1990 | 29.9 | \$ 27.20                                    |
| 1991 | 18.8 | \$ 22.09                                    |
| 1992 | 11.9 | \$ 19.46                                    |
| 1993 | 8.0  | \$ 17.90                                    |
| 1994 | 7.0  | \$ 16.65                                    |

Fuente: Nafin ; El mercado de valores, No. 4, abril de 1995

---

**4.4 FACTORES Y CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO**

Es evidente que jamás se presentó, en el sexenio 1988-1994 un equilibrio financiero real, sino el producto de la venta de las empresas paraestatales. Esto permitió darle liquidez a las finanzas públicas además del manejo de las cifras por la carencia de una verdadera revisión y análisis del poder Legislativo.

Por lo tanto, los siguientes factores fueron fundamentales para que generara el desequilibrio financiero público: la apertura de las fronteras que originó la quiebra de las empresas mexicanas, el endeudamiento del Estado en instrumentos a corto plazo, denominados en dólares, sin garantía a las reservas, la venta de las empresas paraestatales rentables como eran los bancos y Teléfonos de México y la canalización de más del 50 %de los ingresos tributarios a las actividades políticas del Programa Nacional de Solidaridad.

#### **4.5 PERSPECTIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

El 29 de octubre fue firmada en. Los Pinos por los sectores tradicionales una nueva versión ampliada de la cadena de pactos de concertación, bajo el nombre, en esta ocasión, de **Alianza para la Recuperación Económica (APRE)**, cuya vigencia será hasta el 31 de diciembre de 1996 o antes, si como es costumbre otro pacto la sustituye.

Si existió un relativo equilibrio de las finanzas públicas fue gracias a los 64 mil 815 millones de pesos de la venta de las empresas propiedad de la nación,

éstos sólo alcanzaría para cubrir el déficit de la balanza de pagos que durante el sexenio alcanzó el monto de 60 mil 315 millones de dólares, pero insuficientes para hacer frente a los vencimientos de Tesobonos, por más de 29 mil millones de dólares a fines de 1994.

Si se considera que solo en 1994, según datos de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, quebraron más de 30 mil comercios, debido "...principalmente a la crisis económica, pero también influyó el problema de la seguridad pública, fenómeno que ha impactado en forma negativa en el ánimo de los empresarios."<sup>16</sup>, y que uno de los principales problemas dejados por el salinismo es el desempleo, se infiere que el Estado dejó de percibir sustanciales ingresos por los conceptos de impuesto sobre la renta y por impuesto al valor agregado, lo cual impidió que en la realidad se alcanzara el equilibrio financiero estatal.

Debe agregarse que desde diciembre de 1993 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari estaba consciente de que las reservas monetarias del país eran insuficientes.

La Alianza para la Recuperación Económica (APRE) resultó una curiosa mezcla de pacto entre sectores, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Económico de Gobierno, respuesta a los 18 puntos planteados para la cúpula empresarial,

---

<sup>16</sup> Parra, Francisco: "Quebraron 30 000 Comercios"; El Universal, México, (Sección Financiera), 14 de octubre de 1994, 1a. plana.

presupuesto de egresos 1996 y anticipo de miscelánea fiscal. Es también un compendio de buenas intenciones (no siempre sustentadas) que pone en el mismo recipiente medidas positivas y negativas, trascendentes y triviales; definiciones fundamentales de política económica y meras acciones administrativas.

Sin transponer el limitado marco neoliberal, introduce sin embargo al modelo económico algunos elementos de racionalidad productiva y conceptual, por ejemplo en cuanto al campo de la integración industrial, cuyo alcance podremos evaluar a partir de los programas (o alianzas).

La Alianza para la Recuperación Económica (APRE) adolece por lo demás de omisiones. Mi opinión sobre algunos de los aspectos más relevantes son:

#### **FINANZAS PÚBLICAS**

Las exenciones relativas al Impuesto al Activo y las deducciones sobre inversiones excedentes a las de 1995 son positivas, pero no tendrá un impacto inmediato como sería deseable, sino diferido ya que corresponderán a las inversiones de 1996.

El crédito fiscal por nuevos empleos del 20% de un salario mínimo anual algo ayudará a las empresas, pero, habrá que esperar para ver si los gravámenes como el que se aplica a nóminas y que desincentivan la contratación de trabajadores son realmente eliminados.

Por otro lado hay otras industrias menos extranjeras, menos importadoras y quizá económica y socialmente más importantes que deberían correr la misma suerte de la industria automotriz, y recibirían un trato fiscal preferencial e incondicional equivalente a la exención total del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Además hay que esperar a conocer los términos precisos de la anunciada creación de un organismo descentralizado y autónomo para la recaudación de impuestos. Es decir la separación de la subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para saber si ayudará a la eficiencia de la recaudación de ingresos y por lo tanto reporte un beneficio a la administración pública.

#### **PRIVATIZACIONES**

A falta de ingresos públicos razonables y sanos, la Alianza para la Recuperación Económica (APRE) enfatiza en seguir obteniendo recursos por la vía del vender y concesionar los activos de la Nación y diversos servicios que requieren una racionalidad de tipo público pasan a la racionalidad necesariamente utilitaria del negocio privado. Peor aún cuando el concepto privatización se va convirtiendo en sinónimo de desnacionalización, transfiriendo así al extranjero

propiedades y áreas de decisiones fundamentales e incluso estratégicas para el país.

A la privatización bancaria ha seguido el paso a su desnacionalización. Están en marcha las telecomunicaciones, las carreteras. La APRE formaliza ahora la privatización y extranjerización del servicio ferroviario, de nuevos aeropuertos y terminales portuarias y de la generación de energía eléctrica.

#### **BANCA DE DESARROLLO Y APOYOS A PEQUEÑAS EMPRESAS**

Se busca reactivar la banca de fomento, a través de aumentos en la canalización de recursos preferenciales por parte de NAFIN, BANCOMEXT y FIDEC, así como los programas propuestos de competitividad, uso de la informática y fomento a la exportación, esperando que rindan buenos frutos, aún cuando los fuertes aumentos porcentuales de fondos son muy deprimidos. Igual será el caso de los incrementos de recursos para obras municipales de BANOBRAS y los destinados a vivienda social por el FOVI y el INFONAVIT.

#### **EMPLEO, SALARIOS Y GASTO SOCIAL**

El empleo formal sigue sin ser un objetivo primordial para la APRE, que no ofrece objetivos cuantificados al respecto. En el documento sólo se especifican los empleos temporales a crear mediante el Programa de Empleo Temporal de la SEDESOL (700 mil plazas), el Programa Especial de Conservación de Caminos

Rurales ( 140 mil ) y los programas de becas para Trabajadores Desempleados y de Calidad Integral y Modernización (900 mil becas).

Para los salarios mínimos se acordó un incremento del 10% a partir del 4 de diciembre de este año y otro en igual porcentaje a partir del 1o. de abril de 1995. Calculados con base en la expectativa de inflación para 1995 de 20%, los aumentos acordados, representan casi nada respecto a la pérdida de su poder adquisitivo durante 1995.

Para los salarios contractuales se establece lo que debería ser sana práctica: la de negociaciones libres entre trabajadores y empresas conforme a las condiciones particulares de cada centro de trabajo.

El sexenio de Carlos Salinas se caracterizó por un giro en su política social, abandono el esquema macro de los gobiernos de Luis Echeverría, y José López por considerarlos poco efectivos porque ellos destinaron " subsidios y exenciones universales que no siempre llegaban a aquellos que deberían favorecer"<sup>17</sup> ; por otro lado desechaba las ideas de que a mayor gasto social, mayores beneficios sociales, además de saber que una parte importante del gasto social se destinaba a los sectores vinculados corporativamente al Estado.

---

<sup>17</sup> Aguilar Villanueva, Luis; "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)", Revista Foro Internacional, Colegio de México No 143-144, enero junio 1996, p. 207.

Se optó por el esquema microeconómico como la mejor opción para atacar las necesidades sociales, como atinadamente Luis Aguilar Villanueva lo llama política de gasto focalizado y de participación social. Pero no sólo el cambio de orientación o esquema asegura el éxito de un programa " el nuevo patrón de asignación del gasto, como por los mecanismos burocráticos y procedimientos administrativos que se pusieron en marcha, la política social, el Pronasol, terminó significando el mejor ejemplo de decisión centralizada, burocrática y de control político."<sup>18</sup> El programa perdió sus objetivos prioritarios el de abatir los índices de la pobreza extrema.

" La puesta en marcha del Pronasol desde que se inició el gobierno intentaba de manera selectiva, en términos de recomendaciones acuñadas en organismos internacionales preocupados en temas de política social, dar respuesta a las demandas más urgentes."<sup>19</sup>

El impacto social en nuestro país no fue de gran envergadura, dado que el gasto social en los años de 1990 y 1991 fue alto pero menores a los ejercidos en los años achenta. Por otro lado el Pronasol no tuvo el acercamiento con los estados y los municipios, contradicción si estaba pensado a nivel microeconómico.

---

<sup>18</sup> Pardo López, María del Carmen; "La política Social como Dádiva del Presidente". Revista Foro Internacional No 143-144, enero junio de 1996, p. 300.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 318.

Por otro lado Lorenzo meyer menciona que "En realidad, el costo del cambio de modelo económico y alianza política recayó en los sectores populares, la industria protegida e ineficiente y en una buena parte de las clases medias que perdieron su poder adquisitivo y las posibilidades de movilidad social."<sup>20</sup>

#### **ERRORES Y OMISIONES**

**FISCAL.-** Salvo los estímulos mencionados, ciertos ajustes impositivos al salario por definirse y algunas adecuaciones administrativas, la desigual estructura tributaria se mantiene intacta: no aumenta la progresividad del ISR para los muy altos ingresos de empresas y personas ( que exceptuaría a los que reinvertieran productivamente ); no se gravan las ganancias especulativas, ni tampoco las transferencias no justificadas de capital al extranjero; el IVA al consumo necesario y generalizado ( excepto alimentos y medicinas, que mantienen tasa "0" ) permanece en 15%, cuando debería bajar al 10% para, entre otros efectos, reactivar la demanda selectivamente, así como permanecer en 15% o más para bienes y servicios de lujo y, sobre todo, de importación. No se perfila, por consiguiente, ningún avance en la racionalidad tributaria con carácter redistributivo.

---

<sup>20</sup> Meyer Cosío, Lorenzo: "La Crisis del Presidencialismo Mexicano", Revista Foro Internacional, No 143-144, enero junio de 1996, p. 14.

**BANCA.-** Poseedora de los recursos financieros, la banca, no obstante de ser un elemento vital de la estructura económica del país no está en condiciones de seguir otorgando créditos para reactivar a las industrias y la economía en su conjunto. El Estado erogará en los últimos años de la década de los noventa alrededor de 40,000.00 millones de dólares para salvar del colapso financiero a las instituciones bancarias, y tenderá a crecer si el modelo neoliberal no le da rumbo al país en los tres grandes rubros, económico, político y social.

**SECTOR EXTERNO.-** Siendo la piedra del toque de los desequilibrios causantes del último cuarto de siglo de crisis, está ausente de la APRE. Salvo que se enfatiza el mantenimiento del régimen de libre flotación cambiaria que es en sí sinónimo de inestabilidad, pues la especulación mueve el tipo de cambio a su beneficio independientemente de razones económicas. El documento no menciona compromisos fundamentales ya de hecho adquiridos por el gobierno como el de mantener la cuenta corriente en equilibrio; mucho menos menciona alguna estrategia comercial para racionalizar las importaciones.

Tampoco hay alusión alguna al endeudamiento externo, ni a los peligros de inversión extranjera de cartera que ha dolarizado la deuda interna ( posee el 60% de los valores gubernamentales en manos del público ) y controla el 27% de los valores en la Bolsa Mexicana.

**INFLACIÓN.-** LA ALIANZA tiene la gran oportunidad ahora de bajar drásticamente la inflación. De hecho el principal responsable de la estabilidad de precios, el gobierno, es paradójicamente el principal elemento inflacionario dentro de la APRE, con sus aumentos programados (cercaos al 30% acumulado) en los productos petrolíferos y petroquímicos, en la electricidad, en las tarifas de carreteras, aeropuertos y ferrocarriles y en otros renglones. Los otros dos elementos inflacionarios relevantes son: el tipo de cambio extremadamente subvaluado y volátil, que encarece las importaciones y eleva las expectativas de costos y de precios de las empresas ( también en manos del gobierno ), y las altas tasas de interés que quedaron bajo control de la ALIANZA, la economía del país daría un gran paso.

La crisis ha llevado los costos de operación de las empresas a su máxima expresión y lo que ahora requieren, estas es demanda para recuperarse.

Si en estos momentos en un **adendum** el gobierno cancelara sus aumentos de precios y tarifas y fijara temporalmente el peso en una paridad, de digamos 8.90 pesos por dólar; y a cambio el sector productivo se comprometiera a mantener precios estables, la inflación podría bajar sin distorsiones en la planta productiva en un 3 - 5%, que correspondería únicamente a los cambios estacionales de precios y a la inflación importada; las tasas de interés habrían de reducirse

consecuentemente casi a niveles internacionales con un enorme alivio y los aumentos salariales se convertirían en demanda efectiva, no en una demanda nominal, en una ilusión monetaria que se come la inflación. El despegue ordenado de la economía real, el equilibrio bancario y la estabilidad en las finanzas públicas serían, entonces sí, impresionantes.

## CONCLUSIÓN

Durante los últimos trece años de la historia de México, éste ha sido sometido a profundas transformaciones en todos los ámbitos del acontecer humano, circunscritos al modelo de desarrollo neoliberal implementado en la década de los años ochenta, en cuya escuela se formaron los tecnócratas que han constituido los diferentes gobiernos sexenales de esta etapa.

Entendiendo como tecnócratas, a los funcionarios que fueron al extranjero a especializarse, que toman el modelo neoliberal como la alternativa a la crisis económica manejando el ajuste estructural y la modernización productiva, como la panacea para alcanzar el desarrollo.

Cuando tratamos de vislumbrar si nuestro país contempla un proyecto de nación y hacemos un recorrido a través de los años, podemos encontrar algo de esto plasmado en la constitución de 1917, pero que se redactó en un texto o en un documento no implica que los lazos y la unidad como mexicanos se fortalezca. De acuerdo al autor Augusto Bolívar Espinoza, cuando hace hincapié que la "teoría ha dejado asentada que las constituciones no son la regla casi divina de la cual se deducen todas las acciones de los ciudadanos ni tampoco son enunciados generales que se cumplan indefectiblemente más bien la constitución expresa de manera resumida los más importantes temas que han afectado a una sociedad y da una solución a estos, en ocasiones claramente, pero preferentemente deja un necesario ámbito contradictorio."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bolívar Espinoza, Augusto, "Las Reformas Constitucionales", El cotidiano, Revista Bimestral, UAM- Azcapotzalco, No 50 septiembre-octubre de 1992, p. 36.

Esto nos deja entrever que quizás lo que le ha faltado al Estado Mexicano más imaginación a la hora de implementar el modelo de desarrollo del grupo hegemónico en el poder; se olvida de las costumbres, tradiciones, cultura, aparato productivo, comunicaciones y de una difícil situación geográfica de nuestro país. Si combinara los elementos obtendría un verdadero proyecto de nación, a largo plazo que le permita resistir los embates internos y externos, no tomando los modelos de desarrollo que estén de moda en cada coyuntura. EL Estado Benefactor en la década de los veinte, con su máxima expresión de los años cuarenta a mediados de los setenta; modelo neoliberal desde inicios de los ochenta profundizándolo en los años noventa en nuestro país. Antes de tomarlos y aplicarlos se debería analizar la viabilidad de ellos de acuerdo con nuestras características internas como sociedad y con las de nuestro aparato productivo.

En México, principalmente durante el sexenio de 1988-1994 de la etapa neoliberal, las acciones emprendidas condujeron a un desequilibrio de las finanzas públicas, cuando observamos que los egresos en el sexenio superaron en 20,907 millones de pesos a los ingresos. Sobre todo si partimos de que el principal objetivo del régimen salinista era alcanzar el equilibrio presupuestal, cuestión que sólo se alcanzó en el período de 1992 y 1993. Aunque que el monto total de la privatización de empresas paraestatales ascendió durante este lapso a 64,815 millones de pesos, que representa en su momento unos 21,000 millones de dólares.

Una de las múltiples características del modelo neoliberal es el acomodo de los números e información que arroja la administración pública, el sexenio de Carlos Salinas no fue la excepción al manejo de las cifras del presupuesto federal en términos porcentuales con relación al Producto Interno Bruto, sin mencionar jamás el monto en unidades monetarias de P.I.B. De esta manera los datos podrían ser válidos o falsos, pero careciendo del monto del P.I.B., nadie podría determinarlo. Lo verdaderamente crítico es el impacto social que viene recibiendo la población, en la medida que su ingreso ha tenido una vertiginosa caída, menores oportunidades de obtener un empleo, por carecer de capacitación ya que no hubo tiempo, debido a la forma salvaje de implementar la ideología de la modernidad (1988-1992); otro aspecto fundamental es que la inmensa mayoría de la población quedó relegada del gasto social, aunque paradójicamente en el año de 1992, el 50.9% del gasto público autorizado para ejercer se destinó al desarrollo social. No se puede comprender cuando Carlos Salinas afirmaba que eran compatible el liberalismo social con políticas sociales .

Las grandes verdades se sostienen por el valor de sus conceptos, las falsedades terminan por descender, éste gasto social no se entendería si no se vislumbra las decisiones políticas que se instrumentaron.

Ante la poca participación de los viejos actores sociales; sindicalismo corporativismo y aún más pasando por encima del partido de Estado se quisieron estrechar las relaciones de una manera directa entre , el titular del poder ejecutivo con la población hasta el final del sexenio; pero al igual que el sueño del milagro económico, el ideológico se desvaneció a unos días de concluida su

administración. Su programa social quedó al descubierto, ya que su verdadero fin era de "culto a la personalidad" o sea que el presidente recuperara la legitimidad perdida en las elecciones de 1988, a la vez que serviría para aliviar las presiones generadas por falta de sensibilidad en la transformación del campo político. El multipartidismo estaba en el escenario, pero las condiciones de competencia brillaban por su ausencia ( de acuerdo a las definiciones de Giovanni Sartori ).

Lo que se vislumbra hacia el interior del neoliberalismo en los países como Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra es el abandono cada vez más claro de políticas sociales. En el caso de México tema de análisis se profundiza tendiendo a desaparecer a través de pactos sociales que sirven para contener básicamente a la variable macroeconómica; inflación vía restricción de salarios y contradictoriamente liberando precios de los bienes y servicios del sector público. Se hace acordando con representantes de algunos sectores de la población a excepción de uno: el sistema financiero.

Cuando se comienzan analizar las causas de los cambios a la administración pública centralizada en los dos últimos sexenios observamos lo siguiente. Con Miguel de la Madrid se modifican de nombre dos secretarías, Patrimonio y Fomento Industrial, a Energía, Minas e Industria Paraestatal, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por Desarrollo Urbano y Ecología; además de aparecer la secretaría de la Contraloría General de la Federación. Su competencia abarca, entre otros puntos, la fiscalización del gasto público, aspecto que no se ha logrado porque la Contraloría General de la Federación no fue pensada para

mejorar las funciones financieras del país sino como un instrumento de intimidación contra funcionarios públicos inconformes del sistema, ya que informa directamente al titular del poder ejecutivo, dejándole al Presidente de la República la facultad de intervenir o terminar la controversia.

Carlos Salinas sigue los pasos de su antecesor, cuando el 21 de febrero de 1992 decreta la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el año de 1992 aparece en el escenario otra secretaria la de "Desarrollo Social," otra vez las medidas unipersonales surgen no para el control y racionalidad de las finanzas públicas, sino para legitimar al partido en el poder. Dentro de la Administración Pública no se puede ser juez y parte, por un lado tener la dirección administrativa y a la vez revisarse, esto sólo redundará en una mayor corrupción en el manejo del gasto público, por lo que se puede inferir que la desaparición e incorporación de nuevas secretarías de Estado, no son suficientes para darle al país dirección. Por otro lado los cambios en la estructura de la administración pública no garantizan una eficiencia en el manejo de las finanzas públicas, sino que es necesario que se constituyan verdaderos organismos de control independientes y regulados por los otros dos poderes federales: Legislativo y Judicial. La carencia de equilibrio entre los tres poderes federales no es comprensible, pero en la memoria del Congreso Constituyente de 1917 estaba fresco el ultraje y mancillación de que fueron objeto el presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez; en esos momentos los integrantes de dicha asamblea no podían darse el lujo de que este episodio volviera ocurrir en la historia de México, lo que los llevó a concebir la idea de un Poder Ejecutivo fuerte

facultándolo desde la misma constitución. ( Haciendo caso omiso de los antecedentes en la historia del constitucionalismo americano, cuando decidieron optar por el modelo de Legislativo y a los estados de la federación, sostenida por Thomas Jefferson. Dejando de lado la idea de un Ejecutivo fuerte sostenida por Alexander Hamilton en junio de 1787 ). Lo que sería viable es reanalizar el federalismo a la mexicana en el que se desenvuelve el país, donde el estado federado no participa de manera decidida en la formulación de la política económica. Además de no tener injerencia en la recaudación de los impuestos de mayor trascendencia como son el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el 2% al activo, dependiendo de los dictados centralistas en la forma de derramar el presupuesto de egresos de la federación.

En lo referente al partido hegemónico pragmático como es definido el Partido Revolucionario Institucional, se hace necesario que alguna vez luche realmente por el poder, dándose la separación real de él con el Estado. Los cambios en las leyes electorales desde finales de la década de los setentas hasta nuestras fechas no se han dado las condiciones de competencia, en la lucha política de nuestro país. Esto es explicable cuando observamos los cambios a las leyes electorales, llevados a cabo desde la cúpula del poder, las cuales palean algunas necesidades coyunturales que fueron apareciendo como la amenaza de competencia política como el caso de la elección presidencial de José López Portillo, candidato único contendiente al poder Ejecutivo Federal; hasta el motivo más simple, tratar de dar una imagen internacional de una democratización en la vida nacional o apareciendo en la escena partidos paraestatales aparentando un

multipartidismo. El partido en el poder quiere dejar entrever o entender a la democracia como la fomentación de elecciones limpias.

Los cambios al interior de un país se deben hacer con un proyecto nacionalista que involucre a todos y sea conocido por todos reviviendo la ideología aunado a nuestros valores y símbolos como mexicanos.

## FUENTES

- Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1994.
- Ayala, Francisco; Derecho de la persona Individual para una Sociedad de Masas, en Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, Cursos Monográficos: La Habana, 1982.
- Bobbio, Norberto; Estado, Gobierno y Sociedad Por una Teoría General de la Política, Fondo de Cultura Económico, México, 1996.
- Bodenheimer, Edgar; Teoría de Derecho; FCE, México, 1986.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales; Porrúa, México, 1991.
- Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México; INAP, México, 1974.
- Córdova, Arnaldo; Sociedad y Estado en el Mundo Moderno; Grijalbo, México 1990.
- De la Garza, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano; Porrúa, México, 1992.
- Fraga, Gabino; Derecho administrativo; Porrúa, México, 1991.
- García Cantú, Gastón; Textos de Historia Universal; UNAM, México, 1971.
- García Oviedo, Carlos; El constitucionalismo de la Post Guerra; Oikas, España, 1981.
- García Ramírez, Sergio; Los Derechos Humanos y El Derecho Procesal; Sepsetentas, México; 1976.

Giannini, A. Dante; Instituciones de Derecho Tributario; Ed. de Derecho Financiero, España, 1982.

Guerrero, Omar; La Administración Pública del Estado Capitalista; Fontamara, México, 1994.

Pardo María del Carmen Teoría y Práctica de la Administración Pública en México.INAP, México, 1992.

Martner, Gonzalo; Planeación y Presupuestos por Programas; Siglo XXI, México, 1976.

Morgain Manatou, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario; Mexicano; Porrúa, México, 1994.

Morris, Richard, B; Documentos Fundamentales de la Historia de Los Estados Unidos; Edimusa, México, 1962.

Noriega, Alfonso; La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917;UNAM, México, 1967.

Porrúa Pérez, Francisco; Teoría de Estado; Porrúa, México, 1994.

Pugliese, Mario; Instituciones de Derecho Financiero; Porrúa, México, 1976.

Ramírez, Gloria; Introducción a los Derechos Humanos y Fundamentación; FCPS, UNAM, México, 1994.

Rousseau, Juan Jacobo; El Contrato social; FCE, México, 1982.

Schmitt, Carl; Teoría de la Constitución; Nacional, México, 1982.

Vázquez Arroyo, Francisco; Presupuesto por Programas para el sector público de México. UNAM, 1977.

Verdross, Alfred; La filosofía del Derecho en el mundo occidental; Trad. Mario de la Cueva, UNAM, México, 1962.

Zoraida Vázquez, Josefina, et. al.; México frente a Estados Unidos; FCE, México, 1994

#### REVISTAS

Aguilar Villanueva, Luis; "Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)" en Revista Foro Internacional, Colegio de México, No. 143-144, enero junio de 1996, p. 188-224.

Bolívar Espinoza, Augusto; et. al.; "Las Reformas Constitucionales" en Revista el Cotidiano, UAM Azcapotzalco, No 50, septiembre- octubre de 1992, p. 36-43.

Bolívar Espinoza, Augusto; et. al.; "El Nacimiento del Estado Liberal Social" en Revista el Cotidiano, UAM Azcapotzalco, No 50, septiembre- octubre de 1992, 4-12.

Meyer Cosío, Lorenzo; " El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo " en Revista Mexicana de sociología, México, IIS-UNAM, Año LV-No 2, abril-junio de 1993.

Meyer Cosío, Lorenzo; " La Crisis del Presidencialismo Mexicano" en Revista Foro Internacional No. 143-144, enero junio de 1996, p.11-30.

Pardo López, María del Carmen; "La Política Social Como Dáviva del Presidente" Revista Foro Internacional, Colegio de México, No 143-144, enero junio de 1996, p. 295-320.

Peschard Jacqueline: " El fin del sistema de partido hegemónico " en Revista Mexicana de Sociología, México, IIS-UNAM, Año LV-No 2, abril-junio de 1993.