



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CAPATACION Y ASIGNACION DE RECURSOS A LA
EDUCACION DURANTE EL PERIODO DE 1982 - 1984

T E S I N A

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

(ADMINISTRACION PIUBLICA)

P R E S E N T A :

LUIS JAIME AVILA FRANCO



ASESOR: DR. FRANCISCO REVELES VAZQUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



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.

A mi padre y a mi madre pues sin ellos no hubiera habido motivación para verlo como una satisfacción.

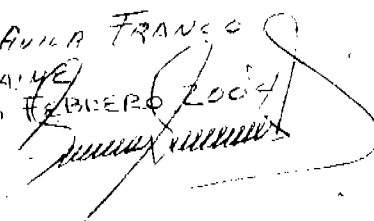
A mi familia, en especial a Paty mi esposa pues ella siempre es motivo de lucha y de superación en todo lo que hago, a mis hijas Patricia y Carolina que son la razón de toda mi superación.

A mis amigos y compañeros de generación pues siempre han sido ejemplo para destacar y salir adelante profesionalmente, no menciono nombres para no omitir a alguno de ellos.

A mi asesor y mis profesores pues ellos siempre fueron motivo de aliento para concluir lo se ha iniciado.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México pues con su formación me cambió la forma de pensar y actuar, asumiendo el papel de ser humano, político y servidor público fundado en la ética y la moral a la que todos aspiramos, GRACIAS ALMA MATER.

AVILA FRANCO
LUIS JAYME
13 FEBRERO 2004



**CAPTACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA EDUCACIÓN DURANTE EL
PERÍODO 1982-1994**

Índice	Pág.
Introducción-----	3
I.- La Política Fiscal en México. -----	6
a) La política fiscal en el período 1982-1994.-----	8
b) Aspectos básicos de la Ley de Ingresos.-----	12
c) La recaudación de los impuestos y la captación de los ingresos.-----	16
d) La política presupuestal en México.-----	18
e) El Presupuesto de Egresos de la Federación.-----	25
f) Aspectos básicos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.-----	29
II.- Los Recursos Destinados a la Educación, durante el período de 1982- 1994. -----	36
a) El Sistema Nacional de Educación en el período 1982-1994.-----	38
b) Aspectos básicos de la Ley General de Educación.-----	43
c) Asignación de recursos para la educación, en los gobiernos de los Presidentes Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, y Carlos Salinas de Gortari, 1989-1994.-----	46
d) Criterios de asignación.-----	50
III.- Conclusiones. -----	58
Bibliografía. -----	63

Introducción.

Durante los gobiernos constituidos en el período comprendido de 1982 a 1994, el estado mexicano reflejó una inconsistencia en el equilibrio de sus finanzas públicas, situación que lo llevó a crisis recurrentes para lograr una estabilidad en sus variables económicas como: la inflación, las tasas de interés interbancarias y la emisión excesiva de papel moneda, ocasionando que la política fiscal no haya logrado captar los recursos necesarios para la distribución equitativa de su presupuesto de egresos y mucho menos para lograr asignar los recursos necesarios que requiere el estado para el otorgamiento de los servicios educativos en forma eficaz y a todos los mexicanos que se encuentran en edad de cursar la formación elemental, básica y media superior.

En este sentido el propósito de este trabajo es analizar las circunstancias por las que pasaron los gobiernos durante este período, a fin de explicar la complejidad con que se captan los recursos para estar en posibilidad de distribuir equitativamente su asignación en el presupuesto de egresos de la federación. Para ello se determinó que la educación, por ser uno de los rubros más importantes y prioritarios dentro de los programas sociales que tiene el gobierno, es un ejemplo importante para poder lograrlo.

El Estado mexicano tiene la necesidad de captar y obtener los recursos o ingresos de la federación para planear y programar el ejercicio del gasto, mediante el cual opera todos los programas de gobierno a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la cual forma parte la EDUCACION.

Para lograr este propósito el trabajo se dividió en dos grandes apartados temáticos y un tercero dedicado a las conclusiones. En el primero se habla de la política fiscal en México y en el segundo se explica la distribución de los recursos destinados a la educación durante el período de 1982 a 1994. En las conclusiones se explican las causas y efectos que ocasionan el desequilibrio de las finanzas públicas derivado de un mal manejo de las variables económicas.

La política fiscal es la parte medular que determina la forma en que el Gobierno Federal capta los recursos que el estado necesita para hacer funcionar sus programas de gobierno. Desde el punto de vista de los recursos presupuestales asignados al presupuesto de egresos de la federación, algunos más importantes que otros, motivo por el cual la educación fue elegida para la realización de este trabajo.

A lo largo del estudio se trata el tema de la política fiscal para explicar sus partes fundamentales: por un lado, la Ley de Ingresos de la Federación, la cual determina y clasifica los tipos de ingresos con que se captan los recursos, por otro, el Presupuesto de Egresos de la Federación que asigna y distribuye los recursos a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, destacando principalmente los que se asignan a la educación.

Al integrar el estudio se consideró que el período idóneo para explicar las partes que intervienen en el proceso de captación y asignación de los recursos destinados al servicio de la educación, es el comprendido en las administraciones que abarcaron los años de 1982 a 1994, ya que es en éste donde se manifiesta profundamente la presencia de la administración pública federal en el proceso de planeación-presupuestación, creando incluso por vez primera la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de gobierno, aspectos que formaron parte de una nueva manera de administrar y parte del cambio estructural iniciado en la administración del presidente De la Madrid. Asimismo se destaca la importancia que tuvo durante el período el cambio de modelo económico, el cual se ve transformado de una economía con profunda participación del estado a una economía basada en el modelo neoliberal, destacando el "regreso al mercado, rigor, austeridad, disciplina monetaria, equilibrio presupuestal, desregulación, privatización, desmantelamiento del Estado o del bienestar, por ejemplo".¹

Toda actividad de gobierno requiere ser orientada a través de los preceptos constitucionales, por lo que tanto los recursos como los programas educativos se amparan en preceptos legales que rigen su comportamiento: el primero por medio de

¹ Héctor Guillén Romo, *La Contrarrevolución Neoliberal*, México, Editorial, 1997, p. 13

la Ley de Ingresos y el segundo por la Ley General de Educación.

Los recursos destinados a la educación se explican a través del análisis de los recursos asignados a los gobiernos de los presidentes constitucionales Miguel De la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari quienes gobernaron durante el período de 1982-1994, destacando los principios constitucionales en los que se enmarca el sistema educativo mexicano a través de la Ley General de Educación.

Finalmente se explican los criterios con los que el Estado asigna los recursos a la educación así como a la propia Administración Pública Federal en su conjunto. Para ello se considera a la técnica presupuestal como un criterio de asignación que se convierte en el elemento fundamental para poder determinar cuantos recursos debe tener uno u otro programa de gobierno, para después dar paso a las conclusiones que son el resultado de las consideraciones obtenidas a lo largo de esta investigación.

I.- La Política Fiscal en México.

Los antecedentes más recientes de la política fiscal en nuestro país se encuentran en la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se llevó a cabo en el año de 1947 para revisar (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) nuestro sistema tributario. La primera y segunda se verificaron en 1925 y 1933 respectivamente.

En la Convención de 1947 se buscó la participación de los representantes de la iniciativa privada y de los gobiernos de los estados, en virtud del alto porcentaje de evasión y violación del sistema tributario por los contribuyentes.

En el año de 1956 se inició el proceso de descentralización de la administración del impuesto sobre la renta, creando las Delegaciones Calificadoras Fiscales, hoy Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, para poder calificar las declaraciones de los contribuyentes.

Dentro de las reformas que siguieron, la más importante fue la que se dio en el año de 1959 ya que se crea la Auditoría Fiscal Federal, originando con ello una verdadera transformación en el sistema tributario, reforma que junto con la creación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, fueron las más trascendentales (inclusive aún persisten).

Poco a poco fueron desapareciendo y modernizándose los antiguos sistemas de fiscalización, los cuales mostraban una dudosa reputación que no permitía creer en la honestidad de quienes los administraban.

Entre 1971 y 1976, se da un período de una mayor legislación, ya que es en estos años donde se refuerza la ley para hacer cumplir al contribuyente. Sin embargo, debido a la complejidad de la misma el resultado fue que éste no cumpliera con sus obligaciones.

Lo anterior desató una inflación excesiva ya que el Estado, al no contar con los

recursos recaudados que eran necesarios para poder ejercer el gasto público, se dedicó a emitir papel moneda lo que lo llevó a una inflación-recesión. De 1977 a 1982 se elevaron las tasas impositivas al gasto señalado como suntuario, disminuyendo las tasas del impuesto sobre la renta aplicables a los trabajadores. Con ello se pretendió hacer pagar más a quienes tenían más y menos a quienes poseían menos. Dentro de este período, se destacó la expedición de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en diciembre de 1978.

Durante el período de 1983 a 1988, se derogó el control de divisas, dando como resultado el crecimiento inflacionario en las contribuciones, surgiendo la hiperinflación, período que se caracterizó en el plano económico por la política de estado denominada como "cambio estructural". Con este cambio se inició la instrumentación de una política estabilizadora sustentada en la utilización de la política cambiaria nominal como instrumento antiinflacionario.

Es en este periodo y derivado de las crisis financieras lo que condujo al gobierno mexicano a adoptar una serie de medidas que condujeron a la implantación del modelo neoliberal en México. En 1989 estas medidas se ratifican de facto con la firma del Plan Brady el cual comprometía al Estado mexicano hacer todo lo necesario para garantizar la reducción de la inflación y del déficit público.

En el período de 1989 a 1994 ya establecido el compromiso para la aplicación de las medidas neoliberales, se instrumentó un plan de acción en contra de la hiperinflación siguiendo a este plan políticas de mayor integración económica con los E.U.A., promoviendo la entrada de capitales e incrementando la reserva internacional manteniendo la política cambiaria antiinflacionaria, ya que era la única forma de evitar la emisión de papel moneda. "Así, resueltos a disminuir el déficit público, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas hicieron del saneamiento presupuestal la piedra angular de su estrategia macroeconómica".²

En suma, durante este período la política fiscal en México se caracterizó por una

² Ibid, p. 99

gran inestabilidad en la administración tributaria, acentuada por el alto grado de evasión fiscal por parte de los contribuyentes y por un sistema tributario complejo que no permitió el entendimiento claro y simplificado para cumplir con las obligaciones, ocasionando la baja captación de ingresos durante las últimas décadas.

a) La política fiscal en el período 1982-1994.

El 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado tomó posesión como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, bajo un ambiente de incertidumbre en la economía del país, por lo cual instauró el "Programa inmediato de reordenación económica".

El programa permitió al Presidente de la República presentar ampliamente la exposición de motivos para la implantación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, que entre otras cosas pretendió dar un vuelco en la administración de los recursos del país, estableciendo una política fiscal de nuevas dimensiones como el cambio estructural mismo, bastión principal del gobierno delamadridista, el cual llevaría a la solidificación de los ejercicios tributario y presupuestario dentro del modelo neoliberal adoptado como única vía para ordenar las finanzas públicas.

La política fiscal se establece por la Ley de Ingresos y por el Presupuesto de Egresos de la Federación. Tanto la ley como el presupuesto de egresos, se someten cada año a la consideración de la H. Cámara de Diputados para su análisis y aprobación.

El 7 de diciembre de 1982 el presidente De la Madrid envió los "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".³ Estos criterios explicaban la situación

³ Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1983. México, 1983

económica del país y los propósitos principales que se querían alcanzar con el establecimiento de esa ley y presupuesto. De esta manera el Gobierno Federal inició el cambio estructural para solidificar lo que posteriormente sería señalado como el paso de un estado benefactor a un estado neoliberal.

En la presentación de los criterios, se destacó que el país se encontraba con una inflación de alrededor del 100%, motivo por el cual se carecía de ahorro interno, no había inversión y sólo se financiaba el déficit público con la emisión monetaria o los créditos externos.

El ingreso nacional se contrajo y el sistema bancario no captaba ahorro suficiente para poder tener un sistema financiero sano, además de la alta fuga de divisas que obligaban a la pérdida de la soberanía monetaria.

Los ingresos fiscales y los generados por las empresas públicas estaban rezagados y aunado a la caída excesiva del precio del petróleo a nivel internacional, ocasionaron el agravamiento del déficit del sector público, el cual implicó la inyección excesiva de circulante.

Aunado a esta problemática, el aparato productivo creció desordenadamente y de una manera muy compleja, ya que no podía hacer frente a la competencia externa que provocaba "... gran dependencia de insumos y bienes de capital importados, desequilibrios entre sectores, disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas, tecnologías que no usan adecuadamente nuestros abundantes recursos humanos y naturales, escalas inapropiadas al tamaño de nuestro mercado interno, deficiente capacitación de la mano de obra, escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica." ⁴

Derivado del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el desarrollo de la política fiscal en el período de 1982 a 1988 se manifestó contradictoriamente a lo antes señalado, pues se derogó el control de divisas, se enviaron al Congreso de la

⁴ Idem, p. 7

Unión sendos paquetes de novedades fiscales, se ató la inflación a las contribuciones, y surgió la hiperinflación que llegó a 160% como se había previsto en los Criterios de 1983.

Al concluir la administración del presidente De la Madrid, el 1º de diciembre de 1988 al asumir la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari propuso tres acuerdos: "... el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida ..." ⁵

Estos acuerdos fueron la columna vertebral del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el cual se establecieron tres grandes líneas de acción para lograr la recuperación económica: la estabilización continua de la economía, la ampliación de disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. Las tres líneas de acción se referían a la estabilidad de precios, a la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y contar con un aparato más productivo y competitivo con el extranjero.

Si tomamos en cuenta el cambio estructural, es en este momento cuando se acentúa el paso del estado benefactor al estado con un modelo neoliberal para la economía, motivo por el cual la política fiscal se ve comprometida con el nuevo modelo económico, en donde esta política se hace "eficiente" para asegurar el cobro de la prestación de los servicios y sobre todo es el momento donde se lleva a cabo una campaña pública para concientizar a la población sobre ese cobro. Poco a poco el estado va perdiendo su tradicional sentido paternalista.

Para fortalecer este cambio el Estado promovió una reforma fiscal mediante una política fiscal que funcionó con un papel regulador y ordenador del Estado mismo en los aspectos macroeconómicos. No se trataba de volver al Estado totalitario controlador de todas las acciones del mercado sino que "se debía impulsar un Estado eficiente y coordinador de acciones para el cumplimiento de los principios

⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989, p. xiii

constitucionales de desarrollo económico sostenido, soberanía y de bienestar para todos los mexicanos".⁶

En el apartado número cinco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se estableció el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, en el cual se destacó la política de ingresos públicos, la política tributaria y la política de gasto público, entre otras que se relacionaron con la política económica en su conjunto.

Con estas líneas de acción, el periodo de gobierno de Salinas de Gortari se caracterizó por el combate a la hiperinflación heredada de la administración delamadridista, reduciéndose según cifras oficiales de un 160% en el año de 1988 a sólo un dígito en el año de 1994.

Dentro de la política fiscal lo más destacado fue lo siguiente: "... Se inician las consignaciones de los contribuyentes que incurrir en el delito de defraudación fiscal, sin derecho inicialmente a fianza o a ser perdonados por la autoridad fiscal, no produciéndose el efecto psicológico buscado con ellas... Se eliminan las bases de tributación fiscal... Se reducen las tasas del impuesto sobre la renta, siguiendo como modelo la reforma del Presidente Reagan, favoreciendo con ello a las personas físicas de elevados ingresos... Surge el sistema de simplificación fiscal tributaria... El pleno de la Suprema Corte de Justicia declara la constitucionalidad del impuesto al activo, así como del impuesto sobre nóminas del Departamento del Distrito Federal... Continúa la aprobación, año con año de sendos paquetes de novedades fiscales que dificultan el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales, excepto para 1993... Se otorga al personal hacendario el importe de las multas que se impongan o cobren por infracción a ordenamientos tributarios, como un incentivo a la labor y para contrarrestar la desviación de dicho personal, y... La recaudación tributaria es deficitaria, no obstante que en algunos ejercicios hubo superávit".⁷ Éste se logró en los ejercicios de 1988, 1989 y 1994, gracias a la política de endurecimiento

⁶ Arturo Huerta G., La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México, México, Editorial, Diana, 1994, p. 178

⁷ Emilio Margain Manautou, Nociones de Política Fiscal, México, Editorial, Porrúa, 1994, p. 29

efectuado para hacer cumplir a los contribuyentes, incluso los críticos del sistema le llamaron "terrorismo fiscal".

Lo que no se puede negar es la influencia marcada por parte del gobierno norteamericano, a partir de la cual la política fiscal se endurece para favorecer a los contribuyentes de altos ingresos fomentando el modelo de libre mercado y concluyendo con la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, entre México, Estados Unidos y Canadá.

"El compromiso de los neoliberales mexicanos hacia la apertura de la economía fue marcado no solamente por la desreglamentación comercial, sino también por cambios a nivel institucional, como la entrada al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT) en 1986, y más recientemente, con la firma de un acuerdo de libre comercio"⁸ arriba señalado, que muy pronto convirtió a la economía mexicana en una de las más abiertas del mundo insertada en un modelo económico basado en el más puro neoliberalismo.

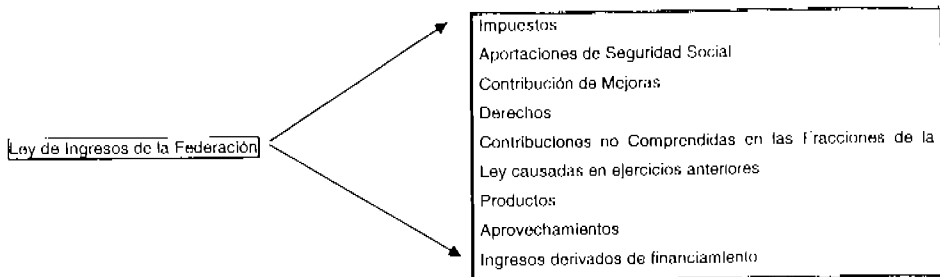
b) Aspectos básicos de la Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos determina la forma en que se captan los recursos. En ella se establece de manera estimada los ingresos que la federación percibe año con año, indicando de dónde provienen y por qué conceptos. Éstos son los que finalmente dan paso al presupuesto para que el gobierno federal pueda ejercer su gasto de operación por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Ingresos se publica en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre de cada año registrando los conceptos a través de los cuales la Federación captará los recursos durante el ejercicio fiscal inmediato siguiente. A continuación se destacan los diferentes tipos de ingresos:

⁸ Héctor Guillén Romo, *La Contrarrevolución Neoliberal*, México, Editorial, ERA, 1997, p. 109

CUADRO 1 INGRESOS MÁS IMPORTANTES



Fuente: Elaboración propia con base en información de la "Ley de Ingresos de la Federación"

Los ingresos son el instrumento con que el Estado obtiene los recursos monetarios para promover y fortalecer el desarrollo económico del país.

I.- Impuestos: este concepto se caracteriza principalmente por la captación de recursos a través de los diferentes tipos de impuestos por concepto de compra o venta de cualquier bien o consumo. (Ver ejemplos en cuadro número 3, p 17)

II.- Las aportaciones de seguridad social consisten en todas aquellas retenciones que cualquier patrón realiza a sus trabajadores para beneficio de ellos como prestaciones de bienestar social.

III.- Contribución de Mejoras: por obras públicas de infraestructura hidráulica.

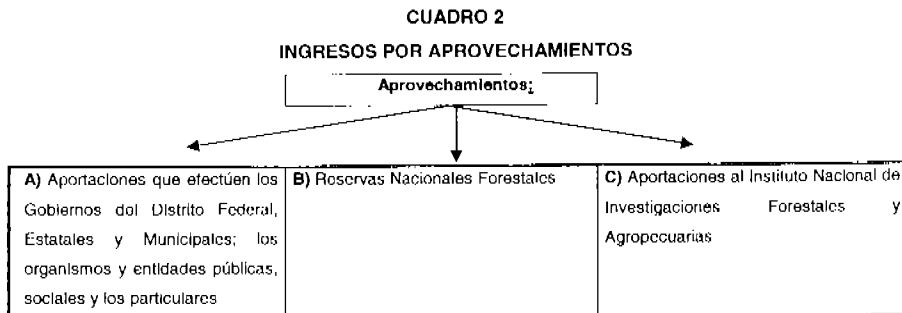
IV.- Derechos: por los servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.

V.- Contribuciones no comprendidas en las fracciones de la Ley causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de no pago.

VI.- Productos: son aquellos que no corresponden a funciones de derecho público; los derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, tales como la explotación de tierras y aguas, el arrendamiento de tierras,

locales y construcciones, la venta de bienes, los intereses de valores, créditos y bonos, y las utilidades provenientes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal como Pronósticos Deportivos y la Lotería Nacional, entre otros.

VII.- Aprovechamientos: por concepto de las multas; por las indemnizaciones; y por los reintegros.



Fuente: Elaboración propia con base en Información de la "Ley de Ingresos de la Federación"

VIII.- Ingresos derivados de financiamiento: las emisiones de valores internas y externas; otros financiamientos: para el Gobierno Federal y para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Así como la SHCP tiene la facultad de recaudar los ingresos del gobierno federal "El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión trimestralmente, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, sobre los ingresos percibidos por la federación en el ejercicio fiscal de 1994, con relación a las estimaciones que se señalan en este Artículo", ⁹ el cual se refiere al Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo describe detalladamente los conceptos por los que la Federación percibe los ingresos para o en cada ejercicio fiscal, incluso estima el monto por cada concepto. En total son aproximadamente nueve conceptos desglosados para detallar los rubros por los que la Federación obtiene sus ingresos en cada ejercicio.

⁹ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, Diciembre 27 de 1993, p. 26

Los artículos restantes de la Ley de Ingresos, detallan las facultades que tiene el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular la captación de los ingresos. También se dedica todo un artículo para determinar los enteros que por la venta, extracción y producción de petróleo la Federación tiene derecho a percibir, así como de las obligaciones que PEMEX tiene establecidas para cumplir con sus informes y declaraciones ante la SHCP.

Se especifican aspectos como prórrogas por el pago de créditos fiscales, el cobro de gravámenes y las resoluciones, la modificación de los aprovechamientos, cómo y en qué se destinan. También se mencionan algunos impuestos que son destinados a las dependencias que hayan enajenado bienes para cubrir sus gastos de operación.

En la Ley se especifica que los ingresos que se recauden se concentrarán a través de la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse cualquiera que sea su forma y su naturaleza, tanto en los registros de la Tesorería como en los de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, indicando que los documentos justificativos de los ingresos recaudados se conservarán por lo menos dos años.

Hay conceptos que no se concentran en la Tesorería de la Federación, como: los provenientes del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, Instituto de las Fuerzas Armadas Mexicanas, sin que se exima a estas Instituciones de que lo reflejen en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cabe señalar que existe una relación muy importante entre los ingresos de la federación, el presupuesto de egresos y la cuenta de la hacienda pública, destacando que los ingresos es la parte medular para la obtención de los recursos con que opera el Estado; el presupuesto es la asignación de recursos ya etiquetados con que el gobierno federal ejercerá sus programas, y la cuenta de la hacienda pública es el registro de cómo el ejecutivo ejerció los recursos destinados para el cumplimiento de sus planes y programas.

En la Ley también se consideran los estímulos fiscales, los cuales se otorgan a los sectores como el Agropecuario y el Forestal. Se enuncian disposiciones, como la de

facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar estos estímulos fiscales y subsidios para determinados programas.

La Ley de Ingresos se publica en los últimos días del mes de diciembre de cada año y entra en vigor el 1º de enero del siguiente año. Su estructura por lo regular no cambia, sin embargo el monto de los ingresos aumenta o disminuye de acuerdo al comportamiento de cada ejercicio fiscal, destacando que en ocasiones se adiciona o se disminuye entre dos o más artículos, esto dependiendo de la importancia que se requiera para el tipo de contribución o recurso que tenga que ser más regulado debido a su complejidad e importancia para la recaudación de los ingresos con relación al cumplimiento o evasión de los contribuyentes, de acuerdo al comportamiento de la economía.

c) La recaudación de los Impuestos y la captación de los Ingresos.

Es importante diferenciar la manera en que el gobierno federal capta los ingresos: por un lado, obtiene recursos a través de la recaudación de los impuestos los cuales se logran por la ejecución de la ley misma, ya que por cada tipo de impuesto existe una ley que lo regula; por otro lado, el estado capta recursos por medio de ingresos adicionales a los impuestos y que también se encuentran contemplados dentro de la política fiscal como son los productos, derechos y aprovechamientos, ya que en su conjunto conforman la Ley de Ingresos de la Federación.

Debido a la complejidad que implica llevar a cabo la recaudación de los impuestos, el gobierno federal emite cada ejercicio fiscal la Ley de Ingresos de la Federación, instrumento que permite recaudar de manera reglamentaria los once principales impuestos los cuales se describen a continuación:

CUADRO 3
IMPUESTOS MÁS IMPORTANTES

Impuestos	Sobre la renta
	Al activo de las empresas
	Al valor agregado
	Especial sobre producción y servicios
	Erogaciones por remuneración al trabajo por dependencia de un patrón.
	Adquisición de inmuebles
	Tenencia o uso de vehículos
	Sobre automóviles nuevos
	De interés público
	Sobre adquisición de ciertos bienes como azúcar y cacao
	Al comercio exterior

Fuente: Elaboración propia con base en información de la "Ley de Ingresos de la Federación"

Adicionalmente la captación de los ingresos también contempla la obtención de recursos por conceptos diferentes a los impuestos como:

CUADRO 4
INGRESOS QUE NO SE CONSIDERAN IMPUESTOS

Ingresos por otros conceptos	Aportaciones de Seguridad Social
	Contribución de mejoras
	Derechos
	Productos
	Aprovechamientos
	Derivados de financiamiento y de empresas descentralizadas y de participación estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la "Ley de Ingresos de la Federación"

Es importante aclarar que los ingresos de la federación no sólo provienen de los impuestos, sin embargo es el rubro más importante para la captación de los recursos. En un alto porcentaje, de ellos depende el contar con recursos suficientes para que el gobierno federal pueda operar sus planes y programas sin un déficit en la balanza de pagos.

d) La Política Presupuestal en México.

En el período 1982-1988 la política presupuestal se caracterizó por un sentido reordenador de los quehaceres del Gobierno, dejando plasmada su acción en los planes y programas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983.

Para México era inevitable buscar nuevas medidas que permitieran tener un control más estricto en el ejercicio del gasto, ya que las administraciones anteriores a 1983 habían dejado una experiencia amarga debido al alto endeudamiento externo ocasionado por el déficit presupuestal que originó el excesivo gasto público. Era más lo que se gastaba que lo que se captaba por conceptos tributarios, por lo que fue necesario inclusive establecer políticas más claras en materia de captación de ingresos.

"En los últimos años se ha visto que los gastos del Gobierno Federal se han incrementado con mayor rapidez que la producción total. Esto ha dado como resultado una crisis fiscal del Estado, que no es otra cosa que la tendencia que presenta el gasto del Gobierno a crecer más rápidamente que los ingresos".¹⁰

Además de haber caído en un largo período de déficit presupuestal, lo cual conlleva a uno del otro (ingresos tributarios y egresos presupuestales). "La definición más general de dicho déficit mide la diferencia entre los ingresos nominales (exceptuando el producto de los préstamos) y los gastos totales (incluyendo los pagos de intereses sobre la deuda pública)."¹¹

Al inicio de la administración delamadridista se dieron una serie de reformas legislativas para poder reestructurar el ejercicio federal y con ello establecer un nuevo concepto de la política presupuestaria.

En las décadas de los sesenta y hasta principios de los ochenta, la economía

10 Alfredo Rosas Arcéo. *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México*. México, UAM, 1992. p. 21

11 Héctor Guillén Romo. *La Contrarrevolución Neoliberal*, México, Editorial, ERA, 1997, p. 100

mexicana dependió de manera creciente de la disponibilidad de recursos externos para poder financiar los desequilibrios ocasionados por el déficit presupuestal con relación al gasto público. Era inconcebible que la deuda externa en tan solo veintidós años haya pasado de 6 mil millones de dólares a 80 mil millones, repercutiendo en una crisis fiscal y en un desequilibrio de la balanza de pagos.

El camino no podía ser otro. El Gobierno Federal tenía que buscar mecanismos alternativos que pudieran dar una congruencia entre los recursos recaudados y los recursos erogados por el gasto público. A lo largo de décadas el ejecutivo federal había abandonado el control de la participación del Estado en la economía, lo que ocasionó un gasto excesivo en la creación de infraestructura sin que ésta hubiera podido crear los recursos necesarios para reactivar la planta productiva y el empleo. A ello hay que agregar el alto grado inflacionario que prevaleció durante el período, pues el exceso de circulante creado por la falta de recursos en relación al déficit presupuestal del ejercicio del gasto con relación a la captación de los ingresos condujo a la creación de papel moneda no respaldado por las reservas del Banco de México, por lo que el Gobierno Federal optó por un obligado endeudamiento externo.

Derivado de esta problemática fue fundamental vincular la política presupuestal con los planes de gobierno, concretamente aplicar la planeación, pues no se puede concebir un presupuesto sin que éste contemple programas de trabajo para realizar la acción del Gobierno en un período determinado. En el año de 1976 se habían realizado algunas reformas para reordenar el ejercicio del gasto. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de ese año se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, reordenándose algunas funciones que impactaron en el cambio de nombres de algunas Secretarías de Estado como la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Por otro lado se dio el primer paso para retomar la planeación en México creando así el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Poco a poco se le fue dando peso a la planeación para guardar un orden en el desarrollo institucional, particularmente para regular el papel que juega el Estado en la economía.

Con el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 se lograron la conformación de

programas institucionales de mediano plazo, dando paso a una mejor articulación en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal. También permitió hacer más congruente el desarrollo regional al establecer planes de desarrollo estatal. En este sentido el Ejecutivo Federal aprovechó todos los recursos legales establecidos por el estado para diseñar una política presupuestal acorde a sus necesidades, sobre todo apoyado en el artículo 26 de la Constitución que "...es de suma importancia para todo lo que hace a la planeación y la presupuestación. Dicho artículo detalla las facultades del Estado para planear el desarrollo económico y social. Motivo fundamental de dicha planeación, será la activa participación de los ciudadanos, particularmente en lo que se llamará Sistema Nacional de Planeación Democrática".¹²

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la Secretaría de Programación y Presupuesto cobró gran importancia dentro de la planeación y la presupuestación, ya que en ella descansó todo lo relacionado con la modernización administrativa, sectorial e institucional del poder ejecutivo. Con estas reformas se dieron una serie de controles sobre el proceso presupuestario, donde esta dependencia junto con la de Hacienda y Crédito Público instrumentaron controles internos y externos. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986) precisó los aspectos de regulación para el control del ejercicio del gasto junto con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el PLANADE 1983-1988, se establecieron los principales programas nacionales como el de "Educación, Cultura, Recreación y Deporte", entre otros. Éstos tuvieron una estrecha relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación pues es a través de ellos hacia donde se orienta el ejercicio del presupuesto asignado para que el poder ejecutivo federal pueda operar los diferentes compromisos gubernamentales, permitiendo a su vez aplicar el proceso de evaluación y control en sus programas por medio de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

¹² Ibid. p. 166

La planeación en México se encuentra regulada por la Ley de Planeación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983) la cual señala que la planeación del desarrollo es un instrumento del poder ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones. En ella se fijan las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones sociales, además de establecer que debe existir equilibrio y congruencia entre los programas, los presupuestos, los objetivos y las prioridades.

Al establecer esta política presupuestaria el gobierno delamadridista estructuró una estrategia de choque para intentar abatir la inflación y las presiones sobre las finanzas públicas, junto con la recesión y las expectativas negativas predominantes en la economía, ya que no creaban condiciones financieras ni decisiones de inversión necesarias que pudieran reactivar la economía para hacer frente al déficit presupuestal con relación a los ingresos recaudados.

No obstante después de haber experimentado y aplicado esta estrategia el Gobierno delamadridista no logró mantener el equilibrio en el déficit público y externo, ya que además de continuar con el apoyo de créditos externos el gobierno enfrentó durante 1983 a 1987 una situación recesiva e inflacionaria.

El siguiente cuadro muestra algunos números que reflejan el fracaso de la aplicación de la política presupuestaria en este período ya que lejos de tener crecimiento real en la economía de 1981 a 1987 se tuvo un retroceso:

CUADRO 5
Indicadores de las Finanzas Públicas
(Porcentaje del PIB nominal)

	1981	1987
Gasto público excluyendo interés	36.08	26.28
Formación bruta de capital	2.94	0.84
Intereses totales	5.19	20.65
Interés en moneda nacional	2.41	16.38
Intereses en moneda externa	2.78	4.27
Financiamiento recibido por la banca nacional en moneda nacional	11.60	17.30
Balance primario	-8.38	5.14
Déficit público	14.75	16.54

"Fuente: Elaborado por Arturo Huerta G, con base en datos del Banco de México, Indicadores Económicos, SHCP, Dirección de Planeación Hacendaria". Huerta Arturo, Op. Cit. P.20

Durante estos siete años de gobierno los datos vertidos en el cuadro nos muestran como el estado redujo significativamente el gasto público, incrementando notablemente los recursos destinados al pago de intereses en moneda nacional y extranjera, incrementado el déficit público notablemente.

El fracaso de las políticas de ajuste del gasto público durante el período 1982-1988 no permitió generar y retener los recursos internos, debido a que no fue posible contrarrestar la restricción externa de créditos, lo que ocasionó el desequilibrio de la economía sin poder retomar el crecimiento.

Al finalizar la administración delamadridista se instrumentó una política de estabilización sustentada en la utilización de la política cambiaria como instrumento de estrategia antiinflacionaria, fomentando la apertura comercial externa con la disminución de aranceles y desindexación de los precios del sector público, agrícola y de salarios.

En el período de 1989-1994, la administración salinista elaboró el Plan Nacional de Desarrollo planteando avanzar en los campos de la democratización, la economía y el mejoramiento social. En este plan se aceptó que la política de gasto público o de presupuesto de egresos de la federación debía tener dos vertientes: la determinación de su nivel y su asignación entre diferentes sectores y programas.

El mismo plan establecía: "La determinación del nivel de gasto público apoyará la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros, impidiendo que su magnitud propicie que la demanda de fondos prestables rebase la capacidad de la oferta en condiciones de estabilidad de precios y de una evolución adecuada de la balanza de pagos y del mercado cambiario... la asignación del gasto y su ejercicio eficiente debe apoyar la modernización económica y social..."¹³

Sin embargo el plan reconoció que al mismo tiempo el gasto deficitario da lugar a un crecimiento temporal y se convierte en crisis para la actividad económica, pues no

13 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit, p, 60

genera recursos para su desarrollo, provocando inclusive el caer en recesiones que desequilibran la política fiscal con graves costos sociales que conllevan al deterioro económico y social poniendo en riesgo la permanencia de las instituciones.

La reflexión anterior hace pensar que aún cuando el ejecutivo federal aplicó la teoría económica para la planeación de la política de gasto público desde el momento mismo en que advierte una posible severa crisis, el gobierno federal provocó exactamente que ocurriera, pues la función del Estado pasó a ser más la de apoyar a los mecanismos de libre mercado que cumplir con la responsabilidad de una entidad reguladora que debe orientar el rumbo y destino de las inversiones, para no caer en un déficit público.

Durante este período la política presupuestal se caracterizó por apoyar la infraestructura social como la asignación del gasto hacia los sectores de la educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia, por otro lado también apoyó la infraestructura económica como el transporte, abasto de combustible y la energía eléctrica.

En sus líneas de acción el plan destacó el compromiso de elaborar proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación acordes a la infraestructura económica y social del país, además de atender las demandas de los grupos de más bajos ingresos; avanzar hacia una mayor descentralización y coordinación en la asignación del presupuesto con la participación de los Gobiernos de los Estados; llevar a cabo la concesión de obras y servicios públicos y construir obras públicas que en lo posible y conveniente pudieran ser financiadas con recursos de los particulares; y mejorar los sistemas de control y seguimiento del ejercicio del gasto.

La situación económica del país no permitía salir en los primeros años del salinismo de la inflación-recesión heredada del período delamadridista. Las prácticas persistentes de evasión fiscal aún prevalecían debido al alto costo del dinero restando posibilidad al proceso de crecimiento de la economía pública y privada; la inercia del proceso de endeudamiento externo dio lugar a que el problema se agudizara, por lo que se optó por romper el proceso recesivo inflacionario mediante

el establecimiento de una reforma monetaria sustentada en una paridad peso-dólar nominal fija, ... "una voz que se consiguió la estabilidad cambiaria y se eliminaron las expectativas devaluatorias, se instrumentaron elevadas tasas de interés internamente (sobre todo desde 1988 hasta 1990)".¹⁴

Aunado a la política de control monetario el ejecutivo federal implementó los recortes presupuestales y la venta de empresas paraestatales contrarrestando así las presiones en el déficit público. La política fiscal reformista permitió aumentar la base tributaria y por consiguiente la captación de los recursos. Sin embargo, el aspecto principal para el saneamiento de las finanzas fue el excesivo ajuste patrimonial, sin que se tuviera cuidado en reducir la carga del servicio de la deuda pública.

En los primeros años del Gobierno salinista con el uso del tipo de cambio como medida para abatir la inflación así como con la baja en las tasas de interés y la reducción de deuda interna y la entrada de capitales, se pudo reducir la carga de la misma, por lo que aunado al superávit primario y a la reforma tributaria se logró disminuir el déficit público en el año de 1992, inclusive hasta alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas tal y como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 6
Indicadores de Finanzas Públicas
(En proporción con el PIB)

	1988	1991	1992
Deuda neta total	62.4	35.6	24.9
Pago de intereses	16.9	5.5	4.0
Internos	13.3	3.4	
Externos	3.6	2.0	
Balance primario	6.1	5.1	5.6
Balance financiero	-12.5	-1.8	0.5

"Fuente: Elaborado con base en el Informe sobre la situación económica y las finanzas públicas en el 4º trimestre de 1992, SHCP; Indicadores económicos del Banco de México".¹⁵

En este cuadro se muestra cómo en los primeros 4 años de gobierno se logró disminuir la deuda neta total reduciendo los recursos destinados al pago de intereses

¹⁴ Arturo Huerta G. op. cit, p, 27

¹⁵ Ibd, p, 29

internos y externos, dejando un balance positivo hasta el año de 1992 después de haber restringido el gasto público federal durante ese período.

Sin embargo no se puede decir que dichos ajustes hayan permitido un equilibrio en la distribución de la riqueza, sobretodo porque esto repercutió en el empleo y más aún en el nivel de vida de los trabajadores.

Hasta ese año la política de gasto público aplicada por el Gobierno había dado resultado. Del cambio estructural se había entrado de lleno a la política económica neoliberal pero con un alto grado de sacrificio ya que se habían adoptado medidas similares a las de los Estados Unidos de América. Ahora el Estado depende de los recursos de la inversión extranjera, pues el Gobierno optó por la venta de las empresas públicas para sanear las finanzas públicas, acabando con gran parte del patrimonio del Estado. Inclusive algunos años después vendría la propuesta de la venta de la petroquímica, signo inequívoco de que ya no quedaban alternativas viables para contrarrestar la profunda crisis que dejó esta política.

e) El Presupuesto de Egresos de la Federación.

La palabra presupuesto es equivalente a control de gastos. En un sentido más amplio el presupuesto es el control de gastos del estado, motivo por el cual el presupuesto de egresos de la federación es el cálculo y balance previos de los gastos del gobierno y de la administración pública en su conjunto, entendiéndose por ésta al Ejecutivo Federal (con su sector central y paraestatal), al Poder Legislativo y al Poder Judicial Federal, el cual debe de contener la expresión detallada de dichos gastos. El presupuesto de egresos de la federación al igual que la ley de ingresos se emite cada año. Este es una consecuencia de la otra.

Cada año el Ejecutivo Federal elabora un Proyecto de Presupuesto General de Egresos el cual lo envía a la Cámara de Diputados para su análisis, en mucho de los casos es modificado por ésta y finalmente emite su aprobación, convirtiéndose así en el presupuesto de egresos de la federación. Éste se autoriza expresamente y a

través de Decreto por la Cámara de Diputados a petición del Ejecutivo, para establecer el costo de las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante un ejercicio fiscal que comprende del 1º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

El proyecto de presupuesto de egresos se compone del gasto directo del Gobierno Federal, del de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como del gasto total del sector público federal sujeto a control, clasificado por dependencias y por gastos ordinarios o con recursos propios como a continuación se describe:

CUADRO 7
COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO
Presupuesto de Egresos

Gastos Ordinarios	Gastos con Recursos Propios
Asignación de recursos provenientes de productos, derechos, aprovechamientos y otros ingresos	Son los obtenidos por las empresas propiedad del gobierno federal y los organismos descentralizados, los cuales obtienen recursos por los servicios que prestan a los diversos sectores del país como Comisión Federal de Electricidad, PEMEX, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la "Ley de Ingresos de la Federación"

Para lograr presentar ante la Cámara de Diputados el Proyecto General de Egresos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal necesariamente tienen que elaborar un presupuesto fundado en resultados u objetivos, especificando los gastos por funciones, programas, subprogramas y actividades o proyectos, de tal manera que les permita coordinar el presupuesto con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y los de desarrollo a largo plazo.

El control del presupuesto de egresos se logra a través de la comprobación del gasto, motivo por el cual las dependencias y entidades lo ejercen de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto, sin que ello sea garantía de cumplir estrictamente con lo autorizado.

“Las clasificaciones del presupuesto en esencia son las distintas formas de presentar los antecedentes de los ingresos y gastos, a fin de obtener informaciones con finalidades específicas.”¹⁶ Dichas clasificaciones son las siguientes: clasificación según el objeto del gasto; administrativa por ramos y por instituciones; económica; por funciones; sectorial; y por programas y actividades.

De las clasificaciones mencionadas cabe destacar que el presupuesto de egresos de la federación se clasifica por ramos y por instituciones, sin embargo es importante señalar que al ejercer el presupuesto las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal utilizan la clasificación según el objeto del gasto ubicándolo por programas y actividades, los cuales se registran con el nombre del tipo de gasto que se efectúa en el número de capítulo que le corresponde tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 8
CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO

CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
Nombre	Número de clasificación
Servicios Personales	1000
Compra de bienes para la Administración	2000
Servicios Generales	3000
Transferencias	4000
Adquisiciones de bienes para fomento y conservación	5000
Obras Públicas y Conservaciones	6000
Inversiones Financieras	7000
Erogaciones Especiales	8000
Cancelaciones de Pasivo	9000

Fuente: Elaboración propia con base en información del “Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”

Asimismo otra manera de clasificar el presupuesto es agrupando los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. “El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con

¹⁶ Francisco Vázquez Arroyo, Presupuestos por Programas para el Sector Público de México, México, Editorial, UNAM, 1991,

los resultados que se esperan lograr expresados en unidades físicas".¹⁷

Si bien el presupuesto de egresos se asigna de una manera detallada y en forma etiquetada, el ejercicio del gasto público con relación a los ingresos del estado resulta deficitario, ello se debe a que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejercen los recursos aún cuando sus programas de trabajo no exigen tal cantidad de gastos, erogando muchas veces recursos de manera innecesaria y por demás irresponsable.

Aún cuando se considera que el presupuesto de egresos de la federación cuenta con un sistema de control que permite analizar su ejercicio y evaluar el cumplimiento o no de los programas de gobierno previamente autorizados.

Si bien es cierto que el presupuesto de egresos de la federación tiene una serie de carencias que no permiten que las dependencias y entidades cumplan cabalmente con lo plasmado en el decreto, también es cierto que año con año se presentan problemas como el hecho de que el gasto ejercido siempre es mayor al presupuestado, "La sustancial diferencia que normalmente existe entre los presupuestos de egresos e ingresos previstos y los gastos e ingresos efectivamente, ejercidos y percibidos, invalida a los primeros y convierte a los segundos en la verdadera fuente para el análisis de los efectos de política financiera del sector público federal en la economía del país".¹⁸

El control del gasto público resulta excesivamente complejo para tener logros importantes en la prestación de los bienes y servicios que otorga el estado debido a las continuas ampliaciones presupuestales que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que ocasiona que el presupuesto estimado para cumplir con dichas prestaciones se encuentre por debajo de los costos reales y atrapados por el proceso crónico inflacionario que ha vivido el país en las últimas décadas, de tal

¹⁷ Ibid, p. 147

¹⁸ Ibid, p. 15

suerte que aún y cuando se pretende realizar proyectos de presupuesto cercanos a los recursos por ingresos captados, estos resultan comúnmente por debajo del ejercicio real efectuado en el transcurso del año.

f) Aspectos básicos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto de egresos de la federación es elaborado por el ejecutivo federal y presentado ante la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y aprobación, este último se lleva a cabo mediante un decreto. El proceso se lleva a cabo de conformidad a las facultades que le otorga el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al poder Legislativo del Congreso de la Unión.

Las erogaciones del presupuesto de egresos de la federación quedan sujetas a las disposiciones del decreto, así como de las que se deriven de la aplicación que haga la propia dependencia encargada para su ejecución, supervisión y seguimiento. Sin embargo en la realidad no lo es así. Durante el período delamadridista la Secretaría de Programación y Presupuesto fue la dependencia encargada para regular y supervisar el presupuesto de egresos de la federación, ya en la administración salinista, es cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asume tal responsabilidad, en virtud de haber absorbido las funciones de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, de tal suerte que se convierte en una supersecretaría con carácter de juez y parte cayendo en un círculo retrógrada que ya había superado el gobierno lopezportillista. Esto es, al pasar la programación y presupuestación de los recursos a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no sólo ésta última determina qué se hará con los egresos de la federación, sino que también determina los ingresos que el estado debe tener para soportar la prestación de los bienes y servicios a la población.

El presupuesto de egresos de la federación destaca principalmente los siguientes aspectos: especifica las erogaciones previstas para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal, los poderes Legislativo y Judicial y los

Ramos de Aportaciones de Seguridad Social, Erogaciones Adicionales y Promoción Regional, indicando la cantidad a la que asciende el presupuesto y su distribución de acuerdo a cada una de las dependencias.

Asimismo establece el presupuesto asignado para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, destacando las principales entidades, incluyendo asignaciones financiadas con recursos propios y créditos. Y adicionalmente se emite el gasto asignado a la Deuda Pública.

A continuación se presenta el comportamiento de los ingresos estimados y los recursos asignados durante el período de 1982 a 1994:

CUADRO 8
CAPTACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL PERÍODO 1982-1994

EJERCICIO FISCAL \ TIPO DE RECURSO	INGRESOS CAPTADOS	RECURSOS ASIGNADOS	PORCENTAJE ASIGNADO
1982 MILLONES DE PESOS	3'320,596	6'878,032	207.13%
1983 MILLONES DE PESOS	7'168,797	7'118,774	99.3%
1984 MILLONES DE PESOS	11'746,461	10'552,017	89.8%
1985 MILLONES DE PESOS	18'390,000	16'337,784	88.9%
1986 MILLONES DE PESOS	32'214,826	28'399,489	88.1%
1987 MILLONES DE PESOS	86'211,817	78'778,157	91.3%
1988 MILLONES DE PESOS	208'879,100	193'939,698	92.8%
1989 MILLONES DE PESOS	246'506,889	232'593,346	94.3%
1990 MILLONES DE PESOS	194'379,866	184'585,253	94.9%
1991 MILLONES DE PESOS	227'093,948	222'920,427	98.1%
1992 MILLONES DE PESOS	267'359,797	238'875,254	89.3%
1993 MILLONES DE N. P.	293'691	265'907	90.5%
1994 MILLONES DE N. P.	309'039	299'837	97.0%

Fuente: Elaboración propia con base a Información de los Diarios Oficiales de la Federación de 1982 a 1994.

Tomando en consideración el período de 1983 a 1994, se puede observar que los recursos fueron asignados de una manera ortodoxa o sea sin rebasar los recursos captados durante el período, en el cuadro se observa que el margen de ahorro con respecto a lo captado y asignado durante el período señalado mostró una media de 7.14%, lo que hace pensar que el principio de ahorro presupuestario era una de las inquietudes de los dos gobiernos que se analizan. Lo anterior en contrataste con el

año de 1982 que observó una asignación de recursos del 207.13% con respecto de los recursos captados.

Esto quiere decir que durante el ejercicio fiscal de 1982 fue necesario recurrir a la deuda externa o a otros mecanismos de financiamiento como la emisión de papel moneda y por consecuencia a procesos inflacionarios que conducían a las crisis recurrentes.

Sin embargo ahora veamos como fue su comportamiento comparando los recursos erogados:

CUADRO 9
GASTO NETO DEVENGADO DURANTE EL PERIODO 1982-1994

EJERCICIO FISCAL \ TIPO DE RECURSO	RECURSOS ASIGNADOS	GASTO NETO DEVENGADO	PORCENTAJE GASTADO
1982 MILLONES DE PESOS	6'878,031	4'721,200	62.0%
1983 MILLONES DE PESOS	7'118,774	7'254,200	101.9%
1984 MILLONES DE PESOS	10'552,017	11'503,500	109.0%
1985 MILLONES DE PESOS	16'337,784	17'719,100	108.4%
1986 MILLONES DE PESOS	28'399,489	33'014,900	116.2%
1987 MILLONES DE PESOS	78'778,157	84'459,100	107.2%
1988 MILLONES DE PESOS	193'939,898	155'390,900	80.1%
1989 MILLONES DE PESOS	232'593,346	169'313,400	72.7%
1990 MILLONES DE PESOS	184'585,253	205'521,500	111.3%
1991 MILLONES DE PESOS	222'920,427	224'112,800	100.5%
1992 MILLONES DE PESOS	238'875,254	254'541,000	106.5%
1993 MILLONES DE N. P.	265'907	279,943	105.2%
1994 MILLONES DE N. P.	299'837	244,534.8	85.5%

Fuente: Elaboración propia con base a información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 1995.

En el cuadro se observa la tendencia que tuvo el Gobierno Federal al ejercer sus recursos deficitariamente. En el período que se estudia, se puede observar que de un total de 12 años de gobierno (sin incluir el de 1982) 9 de ellos fueron deficitarios, lo que demuestra el alto costo que esto representó para la economía, teniendo que recurrir a la captación de recursos externos y/o a la emisión de papel moneda, repercutiendo en el establecimiento de una economía altamente inflacionaria, además de tener que utilizar parte de los recursos para el servicio de la deuda

interna y externa.

Al igual que la ley de ingresos, el decreto de presupuesto de egresos de la federación, especifica las facultades que el Ejecutivo Federal debe tener en esta materia para que a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorice las ministraciones de fondos de las dependencias y entidades de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados de conformidad al calendario de pago que se apruebe.

El Ejecutivo Federal puede reservarse el derecho de autorización de ministraciones de fondos, dando aviso a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los titulares o directivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: no envíen los informes o documentos que les sean requeridos; que del análisis del ejercicio de sus presupuestos, resulte que no se cumplieron las metas de los programas aprobados; que se capten desviaciones en los programas aprobados o que no se hayan ejercido sus presupuestos con base en las normas que para tal efecto haya dictado la Secretaría.

El decreto del presupuesto de egresos de la federación también otorga facultades al Ejecutivo Federal para poder autorizar a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, erogaciones adicionales de acuerdo al comportamiento que vaya teniendo la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de que se trate. Es decir siempre que existan economías en los recursos emanados de la captación de los ingresos.

El Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en la que informa sobre las erogaciones que se efectuaron con base en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. La responsabilidad de vigilar que la ejecución del Presupuesto se ejerza ordenadamente es de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de tener facultades amplias para exigir que toda erogación con cargo a dicho presupuesto esté debidamente justificado y comprobado con apego a la ley, proveyendo de lo necesario para que se

finquen responsabilidades y se apliquen las sanciones correspondientes cuando realizadas las investigaciones del caso resultara que las erogaciones efectuadas se consideren lesivas para los intereses del erario federal. Por tal motivo la Secretaría puede tomar las medidas que estime necesarias para lograr la mayor eficiencia y economía en el gasto público.

El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluye disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, responsabilizando directamente a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la estricta observancia a dichas disposiciones. También se consideran restricciones para poder ejercer el presupuesto de egresos de la federación, como es el caso del concepto de servicios personales, en el que se establecen medidas de control para tener que sujetarse a los niveles salariales que establecen los tabuladores de sueldos, así como los señalados en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

Asimismo se establecen restricciones específicas para poder ejercer el presupuesto, siempre y cuando el gasto se justifique para la contribución a la consecución de los objetivos y metas de los programas aprobados y se cuente con la autorización expresa del titular de la dependencia o entidad correspondiente. Este tipo de gastos son: mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, mobiliario y equipo de oficinas; gastos menores, de ceremonial y de orden social; comisiones de personal al extranjero; contratación de asesorías, estudios e investigaciones; publicidad, propaganda y publicaciones oficiales; y congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones.

Se consideran restricciones para el ejercicio del gasto y también se regula la manera en que se deben llevar a cabo algunas erogaciones como el gasto de inversiones públicas, en el que se deben observar medidas como: el aprovechar la mano de obra e insumos locales para abatir costos; continuar con obras que no impliquen importaciones; otorgar preferencia a proyectos de alta prioridad; las inversiones financieras deben orientarse para fomentar y desarrollar selectivamente las actividades y ramas de producción consideradas como fundamentales para el

desarrollo del país, así como al financiamiento de empresas públicas que promuevan la producción y comercialización de productos básicos y de bienes de capital.

Para operar la compensación de créditos o adeudos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de sus depósitos en dinero y valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias. La SHCP de acuerdo a los flujos reales de divisas y de moneda nacional, efectuará las adecuaciones necesarias en los calendarios de pagos en función de los requerimientos y disponibilidades así como de las alternativas de financiamiento que se puedan presentar.

Las erogaciones por concepto de subsidios se deben sujetar a determinados criterios: deberá ser selectivo, considerando su contribución efectiva a niveles estratégicos o prioritarios; los destinados a cubrir desequilibrios financieros, se reducirán conforme a la política de precios y tarifas de bienes y servicios públicos; aquellos asignados a los precios de bienes se mantendrán en niveles que ayuden a los productores evitando el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores.

El Ejecutivo Federal se abstendrá de autorizar subsidios que no contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados o que no se consideren de beneficio social, así como aquellos que sean beneficiarios del propio presupuesto de egresos de la federación.

Por último, el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, también regula la autorización de transferencias presupuestales para las dependencias y entidades. El Ejecutivo Federal puede abstenerse de ministrar subsidios a las entidades federativas y municipios que en sus ordenamientos locales tengan establecidos gravámenes tributarios. Podrá dictar las medidas para que las dependencias de la Administración Pública Centralizada organicen de inmediato sus estructuras administrativas, con el objeto de racionalizar la utilización de sus recursos humanos y financieros sin que ello implique el deterioro del ejercicio adecuado de sus funciones.

El Presupuesto de Egresos de la Federación "... es mucho más que un documento

financiero; representa todo un proceso por medio del cual se formulan normas, políticas, al mismo tiempo que se ponen en marcha programas de acción pública y se implantan controles legislativos y administrativos. Todo presupuesto debe vincularse a la totalidad del proceso de planeación nacional".¹⁹

Si bien es cierto que el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento en el que prevalecen las políticas restrictivas para poder ejercer el gasto, además de tener una vinculación clara con los planes nacionales de desarrollo (en los que necesariamente se tendrán que sujetar a ejercer el gasto público de acuerdo a programas perfectamente establecidos con objetivos y metas claras), también es cierto que el resultado del análisis de las cuentas de la hacienda pública federal, arrojan resultados deficitarios con problemas graves de desviación de recursos que no fueron autorizados por la propia dependencia responsable (en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Ejemplo de ello son los gastos excesivos y deficitarios reflejados en los dos períodos de gobierno analizados en este trabajo.

19 Alfredo Rosas Arcóo, op. cit. p. 179

II.-Los recursos destinados a la educación, durante el período de 1982-1994.

Hasta el momento hemos visto cómo el Estado establece las políticas de captación de los recursos a través de la Ley de Ingresos de la Federación y cómo, por medio del proceso de planeación elabora detalladamente el Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante el cual asigna los recursos con que operan sus programas de gobierno durante todo un ejercicio fiscal.

Derivado de este presupuesto la educación reviste singular importancia en la asignación de los recursos ya que es una de las obligaciones más importantes que por mandato Constitucional tiene el Gobierno Federal para con la sociedad. Se podría decir que es un legado proveniente de la Revolución Mexicana, en virtud de que obliga al estado a proporcionar a la población educación laica y gratuita pues anteriormente ésta se encontraba únicamente en manos del clero y de particulares.

A lo largo de la historia postrevolucionaria la educación se vio envuelta en circunstancias que no le permitieron crecer de acuerdo a las demandas sociales y sobre todo al crecimiento poblacional, cayendo en problemas de analfabetismo, otorgando los servicios de educación elemental a solo una parte de los mexicanos que la demandaban y enfrentando fuertes limitaciones en el desarrollo de la formación técnica y la educación profesional misma, aunado a la escasez de recursos para poder soportar el crecimiento.

La administración delamadridista se destacó por poner en práctica el modelo del cambio estructural, y lejos de reconocer las carencias que se dieron en el campo de la educación, destacó que ésta debía ser un instrumento "para fortalecer y acendrar nuestro nacionalismo y reafirmar así nuestra autonomía... educación para la libertad, para la democracia y para fincar las bases efectivas de una sociedad más igualitaria".²⁰

²⁰ Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación, Cultura Recreación y Deporte, 1984-1988. México,

1984, p. 10

Sin embargo el ejecutivo federal también reconoció que había que corregir deficiencias y errores. Con estos preceptos dicha administración calificó al proyecto como la "Revolución Educativa", la cual fue detallada en el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988".

En el gobierno salinista la educación tuvo su marco metodológico dentro del contexto de la "Modernización Educativa", un programa que, si bien se destacó por ser continuidad del otro, tuvo incrementos reales en los recursos asignados para enfrentar los compromisos derivados del cambio estructural mismo y del modelo mismo implantado, el neoliberal. Al establecerse tales compromisos se denotó la vinculación tan estrecha entre los gobiernos delamadridista y salinista, los cuales diseñaron políticas encaminadas al fortalecimiento de las finanzas públicas como la parte fundamental de su estrategia macroeconómica para alcanzar los compromisos del propio modelo económico el cual iba encaminado al establecimiento de medidas de corte neoliberal para lograr la reducción de la inflación y el déficit público. "Dichas medidas fueron ratificadas, y aún profundizadas, en 1989 tras la firma del Plan Brady."²¹ Por lo que se consideró que la reducción de la deuda era fundamental para lograr la reactivación de la economía.

Este modelo es adoptado por el gobierno mexicano como un instrumento modernizador de las formas de gobierno, ..."el neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de bienestar.

La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos".²²

21 Héctor Guillén Romo, *La contrarrevolución neoliberal*, México, Editorial, FRA, 1997. p. 99

22 Meyer Lorenzo, *Liberalismo Autoritario las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*, México, 1995, Editorial, Océano, p. 28

Los objetivos principales de la política educativa en el periodo 1989-1994 consistieron en mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional, elevar la escolaridad de la población, y descentralizar la educación hacia los estados y municipios, síntoma inequívoco de que el proyecto fue una herramienta para el control político y no para resolver los rezagos heredados del pasado, además de haber utilizado los recursos para mejorar los salarios de los profesores y no así en mejorar el nivel de su preparación, lo que repercutió en una formación de baja calidad para los educandos.

a) El Sistema Nacional de Educación en el período 1982-1994

Para entender el concepto del sistema educación iniciaré por definir qué se entiende por sistema. La palabra de por sí es amplia ya que puede ser utilizada para cualquier ámbito que tenga que ver con un todo y que necesariamente está dividido en partes que interactúan entre sí para lograr un objetivo.

Se define como "el conjunto de organismos, principios y normas sobre una materia, enlazados y coordinados entre sí tan estrechamente que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes o componentes".²³

El sistema educativo nacional puede ser analizado a través de una gran cantidad de temas, como el determinar hacia donde debe ser su orientación, cuáles deben ser sus contenidos, cuál debería ser su organización, etc., sin embargo el objeto de este estudio es observar a la educación, desde el punto de vista del comportamiento de los recursos que se le asignaron.

Debemos entender como recursos a todo aquello que interviene en la operación del sistema educativo nacional, las personas que participan de una u otra forma en la producción y reproducción del conocimiento, los materiales, la infraestructura de las escuelas y universidades, y los métodos de organización de la fuerza de trabajo

23 J. Arturo Ortega Blake, Diccionario de Planeación y Planificación, México, 1982, Editorial, Edicol, p. 330

tanto para la administración escolar como para la académica.

Veamos como el sistema educativo nacional nace como organismo corporativo para dar paso al centralismo, y después adopta la figura de federalización. “El 5 de Septiembre de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública como el organismo rector de la educación nacional que debería hacer sentir su acción civilizadora donde fuera necesario. La SEP de acuerdo con su impulsor, José Vasconcelos, debería ser una institución flexible, ilustrada y poderosa, que diera sentido a la idea de mexicanidad y se encargara de educar al pueblo”.²⁴

Con el comportamiento centralista de la educación, se dio un fenómeno de expansión y crecimiento acelerado del sistema educativo, el cual sirvió para atender el rezago educativo que tenía el país desde su independencia, ya que no se trata únicamente de inscribir a los alumnos o educandos sino de elevar su nivel educativo y evitar el alto grado de deserción escolar antes de terminar el ciclo de primaria. De nada sirve contar con lugares para atender la demanda potencial de educandos, si éstos no cuentan con el apoyo suficiente para diferenciar a través de la orientación vocacional el hecho de poder continuar y concluir sus estudios de educación primaria o desertar y optar por la necesidad de trabajar para poder subsistir, debido a la falta de una plataforma económica que ayude a los educandos.

En el gobierno delamadridista la educación llegó a tal grado de crecimiento que la idea descentralizadora del sistema educativo nacional (heredada con la política de desconcentración administrativa del presidente López Portillo) cobró fuerza para dar paso a dichos conceptos. “La noción de descentralización, tal y como se aplica en estos días en México, es la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. Sin embargo dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, dado que en la captación de

24 Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo Mexicano, la Transición de Fin de Siglo*. México, 1995. Fondo de Cultura Económica, p. 285

impuestos, el gobierno federal retiene la parte preponderante”.²⁵

Desde el punto de vista de la administración de los recursos educativos, el aparato creado por el gobierno federal creció en tal dimensión que se hizo necesario reconocer que no era posible administrar sana y eficientemente tal concentración de recursos, se trataba del presupuesto y de la plantilla de personal más grande del ejecutivo federal.

Para el gobierno delamadridista, el reconocer que el aparato educativo había llegado a ser una estructura burocrática, anquilosada, rígida y vertical, era aceptar que se había llegado el momento de optar por una revolución educativa basada en la transferencia a los gobiernos de los estados, de la operación de los servicios de educación básica y normal, en otras palabras de la descentralización del sistema educativo nacional.

Dentro del modelo del cambio estructural, la revolución educativa contempló dos puntos de vista para lograr el propósito descentralizador, por un lado la educación en la política general de gobierno y por el otro los objetivos de la revolución educativa misma basada en la descentralización.

El gobierno no sólo vio la necesidad descentralizadora que había ocasionado el crecimiento desproporcionado de la infraestructura heredada del pasado, sino que planteó todo un cambio en los patrones de conducta, el cual se basó en la búsqueda de una sociedad igualitaria, de la renovación moral de la sociedad y del nacionalismo revolucionario. Esto implicó la modificación de programas y contenidos para extender en todo el territorio nacional lo que los educandos debían de estudiar. Algo así, como: “estudiar para la sumisión a los intereses del estado”. Es decir durante este período el gobierno federal optó en su Plan Nacional de Desarrollo por la reordenación económica y el cambio estructural lo que incluía el diseño de políticas encaminadas a la reorientación en los patrones de conducta con el objeto de hacer desde el punto de vista del gobierno más eficaz y justo el desarrollo.

²⁵ Carlos Omelas, op. cit., p. 287

El sistema educativo mexicano obedeció a tres de los seis puntos que constituyeron la estrategia del cambio estructural: "dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; descentralizar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; y preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional".²⁶

Para este gobierno fue fundamental la educación, pues trataba de que ésta sirviera a sus fines y no a los intereses de la población ya que dentro de los propios objetivos de la revolución educativa se encontraba el del cambio en la actitud y conducta del individuo en la sociedad.

La revolución educativa contempló seis objetivos específicos: elevar la calidad de la educación a través de la formación integral de los docentes; racionalizar el uso de los recursos disponibles; vincular la educación con los requerimientos del país; regionalizar y descentralizar la educación básica y normal; mejorar las áreas de educación física, deporte y recreación; y hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

El principal propósito del gobierno delamadridista, el cual descansó en la descentralización de la educación que implicaba ceder la operación de la educación básica y normal a los gobiernos de los estados, conservando el gobierno federal la responsabilidad normativa, el diseño de las políticas y los lineamientos a seguir en la materia, centralizando su autoridad en la supervisión y evaluación de los programas y contenidos.

Los programas educativos más representativos que conformaron el plan de gobierno para el período de 1984 a 1988, fueron: la coordinación de las acciones del sector, es decir lograr la organización, conducción y administración del proceso educativo en su conjunto; la planeación y programación educativa, la cual consistió en llevar a cabo la planeación, programación y presupuestación del sector, así como la evaluación del proceso educativo y el control administrativo interno de la propia

²⁶ Secretaría de Educación Pública, op. cit, p. 36

Secretaría; la educación básica que pretendió ofrecer los servicios educativos a la mayoría de los mexicanos, ya que integró la educación preescolar, primaria y secundaria; la educación rural e indígena, la cual estuvo orientada a cubrir los servicios de preescolar indígena, así como de primaria bilingüe y bicultural; la educación inicial y especial; la educación para los adultos; y sobre todo la descentralización de los servicios educativos, la cual se caracterizó por ser el programa más importante dentro del período, ya que unió a dos administraciones para lograr el propósito deseado hasta la firma en el año de 1992 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, acuerdo en el que participaron activamente la Federación, el Sindicato y los Gobiernos de los Estados.

En el período salinista se inscribió en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 el compromiso para continuar con el proyecto modernizador propuesto por la revolución educativa. En él se señaló que la modernización de la educación no sólo debía comprender la transformación y condiciones cambiantes del país, sino que era necesario orientarla hacia el logro de los objetivos de los diversos grupos sociales que la demandan. Es decir incluía los intereses de la sociedad a los intereses del estado mismo. Asimismo reconoció que era imprescindible mejorar la calidad de los servicios, desde la educación preescolar hasta el postgrado mismo, y que era necesario entonces estimular (como ya lo habían hecho otros gobiernos) el esquema de remuneraciones para la función docente.

El concepto modernizador consistió en ofrecer a los educandos opciones extraescolares, sobretudo para la población adulta proponiendo la capacitación para el trabajo, aceptando los altos índices de reprobación y de deserción escolares.

La modernización educativa desplegó su cobertura a través de cuatro objetivos: "mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; elevar la escolaridad de la población; descentralizar la educación...; y fortalecer la participación de la sociedad en el que hacer educativo".²⁷ Nuevamente se orienta a la educación hacia los intereses del estado ya que si

²⁷ Plan Nacional ... op, cit, p. 103

analizamos los propósitos del desarrollo nacional, éste consistió en el modelo neoliberal instaurado y consolidado en el gobierno salinista.

b) Aspectos básicos de la Ley de General de Educación

Esta ley tiene una gran importancia dentro de la regulación de la Educación en todos sus niveles, tanto para el ámbito federal como el estatal, municipal y sobre todo para el sector privado.

La Ley General de Educación fue promulgada el 13 de Julio de 1993, y para destacar su importancia es necesario hacer un análisis del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia";²⁸.

En su contexto el Artículo 3º Constitucional garantiza el derecho a una educación con libertad de creencia -laica-, basada en resultados de progreso científico, debiendo ser democrática en un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural; será nacional; contribuirá a sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres; asimismo el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio en la educación primaria, secundaria y normal para toda la República; incluso toda la educación que imparta el Estado será gratuita, además de promover y atender la educación preescolar, primaria y secundaria, deberá atender todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, permitiendo a su vez que los particulares impartan todos los tipos de educación, reservando para el Estado el otorgamiento y el retiro del reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles

28 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1993, Editorial, Porrúa, p. 7

particulares.

El Estado mismo reconoce estos preceptos para orientar la política educativa, sin embargo el gobierno federal, lejos de cumplir con estos ideales, diseña sus planes y programas reorientando a la educación hacia los intereses de los particulares, inclusive sus gobernantes ofrecen a través del discurso una educación amplia y suficiente para la población, sin importar la posición de clase social que ellos tengan. Sin embargo al estudiar el resultado y la efectividad de lo que ofrecen es notorio que en el sentido estricto de su discurso no se cumple con lo que proponen y mucho menos con lo que emana de los principios constitucionales como lo veremos más adelante.

En México la educación se inscribe en un proyecto político que le permite al estado tener el control sobre la población, pero también se basa en principios estrictamente sociales y humanos, tan es así que dentro de las disposiciones generales de la Ley General de Educación en su Artículo 10º se constituye el sistema educativo nacional, el cual está basado por seis subsistemas que interactúan y ejecutan las políticas del Estado para el logro de sus principios y objetivos. Estos subsistemas son: I. Los educandos y educadores; II. Las autoridades educativas; III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos; IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Por otro lado, el financiamiento a la educación -objetivo principal de este trabajo- tiene un apartado específico dentro de la propia Ley General de Educación, la cual en su Capítulo II, sección tercera, hace referencia a la manera en que el Estado financiará con recursos federales a la educación, los cuales serán totalmente intransferibles y deberán aplicarse exclusivamente a la prestación de los servicios educativos. "El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que

resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos”²⁹.

Desde el punto de vista de los recursos federales, la educación tiene un carácter prioritario para lograr los propios fines del desarrollo nacional, por lo que el estado mismo especifica en esta ley que las fuentes de financiamiento de la tarea educativa deben ser crecientes en términos reales. Al analizar las cifras que se mencionan dentro de este estudio, esto es cierto en cuanto a recursos se refiere, sin embargo en lo que respecta al desarrollo académico de quienes imparten la educación es notorio que se han quedado rezagados, no solo en la baja calidad de la educación sino en los malos servicios, el ausentismo y los malos salarios.

Con el cambio estructural impuesto por el presidente Miguel de la Madrid, Salinas estableció los matices neoliberales en la Ley General de Educación, ofreció mayor libertad de enseñanza por parte de los particulares, así como planteo la posibilidad de una educación basada en la religión siempre y cuando se respetaran los contenidos oficiales que emanan del propio marco de la rectoría del estado vía la normatividad, la definición del currículum, la decisión sobre los contenidos, la elaboración de los libros de texto gratuitos y la autorización de cualquier otro texto que se pretenda impartir.

Es importante señalar la obligación que tiene el Estado para mejorar el nivel educativo de los mexicanos en un futuro inmediato, pues éste es prioritario. Los recursos que se asignen deberán estar orientados a elevar la calidad de los contenidos y programas académicos que se impartan, multiplicando los esfuerzos de los docentes para educar a ciudadanos conscientes, comprometidos, con valores éticos y morales que fortalezcan la productividad, el empleo y el desarrollo cultural de todo individuo. Quizás esto suene un tanto utópico pero normativamente hablando las condiciones se encuentran dadas, existe un sistema educativo nacional emanado del modelo neoliberal, pero si no aspiramos a una educación digna en México ésta seguirá marcada por las grandes desigualdades que ocasiona la educación que imparte el estado y la que promueven los particulares. Esto es, por la

²⁹ Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, México, Julio 13 de 1993, p. 47

inequidad con que se forman individuos para las grandes empresas y para la sumisión a los intereses neoliberales y por aquellos que no tienen otra aspiración que ser parte de una sociedad enfrascada en el deseo de la prosperidad que nunca llega.

De nada sirve asignar recursos en demasía si no son aprovechados sustancialmente para el mejoramiento profesional del magisterio, no solo es necesario mejorar el salario de los trabajadores, se requiere hacer más escuelas, elevar la matrícula y sobre todo el trabajo docente que permita elevar el nivel de nuestros educandos.

c) Asignación de recursos para la educación, en los gobiernos de los Presidentes Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, y Carlos Salinas de Gortari 1989-1994.

El procedimiento bajo el cual se asignan los recursos fiscales a la federación fue explicado detalladamente en el primer apartado inciso f) de este trabajo, sin embargo para el propósito de este apartado es importante señalar que en el "Presupuesto de Egresos de la Federación" se asignan los recursos específicamente por dependencia y entidad o bien dentro del concepto de Administración Centralizada o Paraestatal, ya que únicamente veremos el comportamiento de los recursos asignados y erogados a la educación, administrados por la Secretaría de Educación Pública.

En el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos,

componen la administración pública paraestatal.³⁰

Esta Ley en su Artículo 38 establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Educación Pública, las cuales se regulan a través de la Ley General de Educación ya mencionada, de tal suerte que al ser una dependencia del gobierno federal, el presupuesto de egresos de la federación la contempla dentro de su presupuesto asignado.

A continuación se detalla la asignación de recursos que los gobiernos delamadridista y salinista destinaron a la educación durante el período comprendido entre 1983 y 1994. A manera de ilustración se incluye el recurso asignado en el ejercicio fiscal de 1982 por formar parte del gobierno del presidente De la Madrid aunque únicamente lo sea por el mes de diciembre, ya que éste forma parte de su período de gobierno.

CUADRO 10
ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA EDUCACIÓN EN EL PERÍODO 1982-1994

TIPO DE RECURSO EJERCICIO FISCAL	INGRESOS CAPTADOS	RECURSOS ASIGNADOS	PORCENTAJE ASIGNADO
1982 MILLONES DE PESOS	3'320,569	306,522.9	9.23%
1983 MILLONES DE PESOS	7'168,797	443,829.0	6.19%
1984 MILLONES DE PESOS	11'746,461	706,941.3	6.01%
1985 MILLONES DE PESOS	18'390,000	1'136,500.0	6.17%
1986 MILLONES DE PESOS	32'214,826	1'551,300.0	4.81%
1987 MILLONES DE PESOS	86'211,817	2'687,229.0	3.11%
1988 MILLONES DE PESOS	208'879,100	7'968,125.0	3.81%
1989 MILLONES DE PESOS	246'506,889	11'324,223.5	4.59%
1990 MILLONES DE PESOS	194'379,866	15'836,314.5	8.14%
1991 MILLONES DE PESOS	227'093,948	20'915,715.3	9.21%
1992 MILLONES DE PESOS	267'359,797	28'539,253.5	10.67%
1993 MILLONES DE N. P.	293'691	21'341,0	7.26%
1994 MILLONES DE N. P.	309'039	54'559.7	17.65%

Fuente: Elaboración propia con base a información de los Diarios Oficiales de la Federación de 1982 a 1994.

³⁰Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México 29 de Diciembre de 1976

Durante este período el gobierno federal destinó recursos en promedio del 7.30% anual en relación con los recursos ingresados a la federación, destacando que durante los tres últimos años del gobierno delamadridista y en el primero del salinismo se destinaron recursos muy por debajo de la media, escasamente un 50% por debajo de ella, sin embargo es notorio que para los últimos cuatro años de gobierno salinista se llegaron a destinar recursos por más del doble de la media ponderada. En estas circunstancias es notable destacar que los recursos destinados a la educación se encontraron muy por debajo de la demanda potencial de los educandos, esto si consideramos que la tendencia a lo largo de los últimos cuarenta años así lo ha sido. "Para 1994 quizá el porcentaje de analfabetismo sea de alrededor del 10% ya que en 1990, según el XI Censo Nacional de Población y Vivienda la cifra era de 12.4% para mayores de 15 años lo cual es todavía muy alto...De 1950 a 1980, el ritmo de crecimiento promedio anual del sistema fue del 6.72%, equivalente a 560% acumulado en los 30 años, para disminuir, de 1980 a 1992, a 1.5% en promedio por año."³¹, muy bajo si se desea atender a la demanda real que puede tener el sector educativo en todos sus niveles.

En el período comprendido de 1982 a 1991 se registran 9 años en que la educación no tiene crecimiento en los recursos asignados desde el año de 1982, de una asignación del 9.23% del total del presupuesto de egresos de la federación en ese año, en los años subsecuentes se redujo en términos reales hasta en un 6.13% quedando en un 3.11% los recursos asignados en el ejercicio fiscal de 1987. Una vez más queda al descubierto la política gubernamental de no tener una constante que ayude a contar con una capacidad potencial educativa que se encuentre a la altura de la demanda de los educandos, y más aún del nivel educativo que la sociedad requiere para mejorar su participación en nivel de crecimiento de la economía.

El tiempo es imprescindible para generar un desarrollo económico ascendente en el país, pero no es posible, como lo muestra la gráfica, que hasta el año de 1994 en que se asignan recursos por el orden del 17.65% se quiera recuperar parte del

31 Carlos Ornelas, El Sistema Educativo Mexicano, la Transición de Fin de Siglo. México, 1995, p. 285

atraso educativo influyendo tanto en los niveles académicos como en la infraestructura de la misma después de 9 años de rezago y sacrificio.

El cuadro muestra el deterioro económico por el que atravesó el país en el periodo estudiado, ya que durante estos trece años la captación y asignación de recursos a la educación fue completamente desproporcionada en relación de un año presupuestal a otro.

El análisis de los números es frío y a través de ellos es posible comprobar que, mientras menos recursos se destinen a la demanda educativa, menos tendremos oportunidad de contar con una educación que ayude a más mexicanos, de mayor calidad y más democrática en su organización y contenidos. Para lograrlo no sólo se requieren más recursos económicos sino más talento y dedicación en el plano académico.

El deterioro de la economía durante este periodo marcó el rezago del desarrollo educativo del que ya de suyo habíamos padecido. A esto hay que sumarle la salida ficticia que estos gobiernos decidieron optar para reducir el déficit tributario o de recaudación fiscal que los gobiernos anteriores a ellos les habían heredado al haber optado por el endeudamiento externo.

El gobierno delamadridista optó por el cambio estructural y decidió negociar con los deudores internacionales, cumplir con los compromisos contraídos en el exterior y pactar con el sector privado para pagar sus adeudos. Destacado por cumplir con los intereses del exterior, se decidió por adoptar la inflación, tendencia que se presentó hasta mediados del sexenio salinista.

Los recursos fiscales deficitarios y las necesidades presupuestales crecientes, pusieron a prueba la tan ya desgastada estructura económica del estado. "De 1983 a 1989 inclusive, el servicio y la amortización de la deuda consumió buena parte del producto interno bruto y los problemas fiscales estuvieron a la orden del día. En 1989, ya en el gobierno del presidente Salinas de Gortari, se reestructuró la deuda, se consiguieron rebajas en las tasas de interés y plazos más largos. Lo cual permitió

en 1992, que se amortizaran más de 20 mil millones de dólares y en realidad pagar menos por esos descuentos.”³² de tal suerte que de 1986 a 1989 no hubo un incremento en el presupuesto asignado a la educación en relación al porcentaje asignado del total de los ingresos captados, más aún, sufrió bajas por más de tres puntos porcentuales con relación al año de 1985, tendencia que se presentó hasta el año de 1989 cuando se aprecia un incremento que sólo quedó en un intento por rescatar el rezago ya ocasionado.

Obviamente la escasez de recursos presupuestales originó que el aspecto académico, las ideas, los materiales y el nivel de los educandos se deterioraran considerablemente, ni con la escuela más equipada, el currículum más avanzado, los mejores textos y contenidos funcionarían si el factor humano no responde a las demandas de una buena educación. A lo largo de este período se asignaron recursos financieros importantes a la educación, sin embargo ni con el desarrollo profesional del magisterio fue posible elevar el nivel de los educandos, a tal grado que en los conflictos sindicales, los simpatizantes del propio sistema y los disidentes se preocuparon más por conseguir incrementos salariales y prestaciones, que por formarse en un verdadero ambiente de profesionalismo y compromiso. Esto es, la demanda era el resultado de las crisis económicas del momento para lograr más ingresos en beneficio de los docentes, sin importar que verdaderamente la inversión en la educación permitiera el mejoramiento de la educación para los educandos.

d) Criterios de Asignación

El estado mexicano administra la aplicación y ejercicio de sus recursos a través del presupuesto por programas. Por medio de este instrumento es como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra el presupuesto de egresos de la federación, sometiéndolo a la consideración del Congreso de la Unión vía el Ejecutivo Federal.

El presupuesto “consiste en el documento que detalla las acciones del plan

³² World Bank, *trends...*, op. cit., p. 327. El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo. Citado por Carlos

Ornelas, México, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 257

expresadas éstas en términos monetarios. Esta expresión se representa en un balance equilibrado de ingresos y gastos para un período determinado.”³³ De tal suerte que el gobierno mexicano lo aplica para asignar los recursos a la educación, así como a las demás dependencias y entidades del ejecutivo federal, al poder legislativo y al poder judicial, los cuales forman en su conjunto el sistema de equilibrio de poderes.

Existen varios tipos de presupuestos y los más utilizados por los distintos gobiernos son: el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas. El primero es el resultado del proceso de formulación del presupuesto con una cuenta de ingresos y gastos, consistente en calcular los ingresos y en ajustar los gastos o desembolsos a los recursos disponibles, sin que exista un esfuerzo significativo para interrelacionar las distintas partes del trabajo gubernamental sin decisiones debidamente consensadas, destinando los recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto; en el segundo “su principal finalidad es promover el mejoramiento de los procesos de planeación y administración para, a través de aproximaciones sucesivas, ir llegando a mejores niveles de funcionamiento”.³⁴ Los principales componentes de esta técnica son: la función, la subfunción, el programa, el subprograma, la actividad y la tarea.

En nuestro país, según Vázquez Arroyo, se empieza a experimentar el presupuesto por programas al inicio de la década de los setentas. “En efecto la Secretaría de la Presidencia, en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el sistema de presupuesto por programas a nuestra realidad administrativa, evaluando con mayor precisión el destino más conveniente y el empleo más eficaz de los recursos materiales, humanos y financieros”.³⁵

33 J. Arturo Ortega Blake, Diccionario de Planeación y Planificación, México. 1982, Editorial, Edicol, p. 277

34 *Ibid*, p. 279

35 Conferencia de prensa del doctor Emilio Martínez Manautou, Secretario de la Presidencia, publicada en El Día, México 8-Y-1970, Citado por Vázquez Arroyo Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, UNAM, 1991, p. 19

A diferencia del presupuesto tradicional en el presupuesto por programas se pone mayor atención a las cosas que el gobierno realiza, y no así en las cosas que adquiere. Los aspectos humanos y materiales son únicamente los medios que emplea para desarrollar sus funciones y objetivos. Con esta técnica presupuestal el gasto se orienta de acuerdo a planes y programas bien definidos, detallando los aspectos cualitativos con los cuantitativos, de tal manera que se logra establecer un presupuesto de egresos de la federación que integra a los programas, subprogramas y proyectos con que operan cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, los cuales se encuentran interrelacionados y los convierte en un sistema de presupuesto gubernamental y no en un presupuesto únicamente administrativo y contable.

Entendiéndose como una técnica, el presupuesto es un sistema que se compone por varios subsistemas como los programas, subprogramas, la actividad y la tarea.

El programa es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables o no (en función de un resultado final), las cuales deben cumplirse a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno; por subprograma se entiende como una subdivisión de ciertos programas complejos que sirven para facilitar la ejecución de un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realicen determinadas unidades de operación, con los recursos materiales, humanos y financieros asignados incluyendo un determinado costo; la actividad es el cumplimiento de una meta la que se establece en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se puede realizar a través de ciertas actividades; entendiéndose por actividad a una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, las cuales consisten en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos materiales, humanos y financieros asignados a la actividad con un costo determinado) y que queda a cargo de una entidad administrativa a nivel intermedio, bajo, o como una

sección. Es decir la actividad es el elemento fundamental que las áreas de apoyo realizan para el logro de las metas propuestas en un programa; la tarea es la ejecución de una actividad la cual supone el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso que se significa como tal en una operación específica, formando parte del proceso que se destina a producir un determinado resultado.

El presupuesto forma la parte medular de los planes y programas ya que un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual, de manera que refleje en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes a largo y mediano plazo. Sin embargo, en México estos planes y programas aún cuando son de corto y mediano plazo son ejecutados en un período presupuestal, el cual comprende un año de ejercicio fiscal equivalente a un año civil, es decir el ejercicio de los recursos se realiza de enero a diciembre de cada año. Necesariamente está ligado a un programa de trabajo y en él se incluye información analítica que ayuda a identificar cada uno de los subprogramas y actividades que se van a realizar, los cuales se identifican con una descripción clara de las tareas por ejecutar, qué unidad ejecutora lo va a realizar, el personal que lo llevará a cabo, el objeto del gasto y sus costos específicos.

Como el presupuesto es la expresión en términos monetarios de un programa, la clasificación por objeto del gasto forma una parte medular en la ejecución del ejercicio del gasto, ya que es el instrumento que permite registrar cada una de las operaciones de acuerdo al tipo de gasto que se realiza siendo un mecanismo muy importante para los registros contables.

La clasificación por objeto del gasto se compone por 9 capítulos de gasto formados por cuatro dígitos cada uno, los cuales desglosan detalladamente los tipos de bienes que pueden ser adquiridos para los suministros que requiere un programa. Estos se componen por concepto y partida. El concepto establece el grupo de bienes que forman parte del capítulo y la partida específica señala la última clasificación que le corresponde a cualquier tipo de bien. Es un instrumento que ayuda a ordenar los gastos que finalmente se ejercerán para avanzar en las actividades específicas del propio programa, además de ayudar a llevar un adecuado registro contable y

financiero.

La elaboración de un presupuesto debe ser detallada, transparente, mantener un equilibrio en sus ideas y una relación lógica e interrelacionada con los objetivos y metas que se desean cubrir, de tal suerte que la relación entre los subprogramas, los proyectos, la actividad y las tareas guarden una congruencia entre los recursos materiales, humanos y financieros que les sean asignados.

Estos preceptos permiten diseñar un esquema que después de haber conjuntado esfuerzos para identificar los planes y programas en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, permiten la elaboración del presupuesto de egresos de la federación, -el cual fue detalladamente descrito en el apartado f) "Aspectos básicos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que forma parte de este trabajo- con que opera el gobierno federal en su conjunto.

Resulta difícil creer que con la elaboración cuidadosa y acertada del presupuesto de egresos de la federación, en el que se destinan recursos a cada dependencia o entidad, o bien, a cada parte de la Administración Pública Federal, no sea posible tener un equilibrio en la balanza de las finanzas públicas entre los ingresos y egresos de la federación, debido a que como hemos visto es más lo que se ejerce que lo que se recauda.

Después de haber analizado el comportamiento que tuvo el ejercicio del gasto en el ramo de la educación durante el período que se estudia, a continuación se detalla el resultado que tuvieron los gobiernos en turno mediante la comparación de lo presupuestado contra lo devengado por los presidentes De la Madrid Hurtado y Salinas de Gortari.

Por corresponder el mes de diciembre de 1982 al gobierno delamadridista, en el siguiente cuadro se incluyen los recursos asignados al ejercicio presupuestal de ese año el cual fue avalado por el poder legislativo en turno, destacando que la inercia de una administración lopezportillista en el último año de gobierno con un nivel de déficit presupuestal por encima del 100 por ciento, marcaría la pauta a vencer en el período

del Presidente de la Madrid.

CUADRO 11
GASTO NETO DEVENGADO EN EL SECTOR EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO 1982-1994
(MILLONES DE PESOS Y DE NUEVOS PESOS)

TIPO DE RECURSO	RECURSOS ASIGNADOS	GASTO NETO DEVENGADO	PORCENTAJE EJERCIDO
EJERCICIO FISCAL			
1982 MILLONES DE PESOS	306.5	368.6	120.26%
1983 MILLONES DE PESOS	443.8	486.9	109.71%
1984 MILLONES DE PESOS	706.9	826.7	116.94%
1985 MILLONES DE PESOS	1136.5	1332.0	117.20%
1986 MILLONES DE PESOS	1551.3	2112.7	136.18%
1987 MILLONES DE PESOS	2687.2	5034.3	187.34%
1988 MILLONES DE PESOS	7968.1	10120.1	127.00%
1989 MILLONES DE PESOS	11324.2	12998.2	114.78%
1990 MILLONES DE PESOS	15836.3	17702.4	111.78%
1991 MILLONES DE PESOS	20915.7	25039.3	119.71%
1992 MILLONES DE PESOS	28539.2	34998.5	122.63%
1993 MILLONES DE N. P.	21341.0	46241.9	216.68%
1994 MILLONES DE N. P.	24559.7	56,086	228.36%

Fuente: Elaboración propia con base a información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 1995, y los Diarios Oficiales de la Federación de 1982 a 1994.

Las cifras representadas en este cuadro demuestran la tendencia de las finanzas públicas con respecto a los recursos presupuestales asignados a la educación y los recursos realmente ejercidos o devengados. Resulta que la tendencia fue el déficit presupuestario, el cual alcanzó en promedio (en más de una década, doce años) el 42.35% más que los recursos asignados en el presupuesto de egresos de la federación.

El presupuesto asignado nunca resultó suficiente para la operación real del sistema educativo nacional, pues éste siempre fue deficitario. El déficit más bajo del período fue el registrado durante el primer año de gobierno del presidente Miguel de la Madrid en el año de 1983 alcanzando un 9.71% más del presupuesto asignado, sin embargo el más alto fue el que se registró durante el gobierno del presidente Salinas en el año de 1994, destacando que el déficit alcanzó un 128.36%.

En este sentido es imposible contar con un adecuado sistema presupuestario que permita incluir los planes y programas de estudio del sector, ya que lejos de la realidad los recursos fiscales captados por la federación no alcanzan a cubrir las necesidades reales de la educación en el país, obligando al gobierno federal a utilizar recursos provenientes del extranjero que posteriormente se convierten en deuda externa, aspecto que como ya vimos anteriormente, ocasiona el desequilibrio económico agravando la balanza de pagos de una manera crítica para el desarrollo del país. Más aún la situación se complica con el alza de las tasas de interés bancarias provocando una inflación que lejos de ayudar a la balanza de pagos repercute en los precios de mercado que nada ayuda a mitigar la carrera de precios y salarios.

El incremento de los recursos asignados a la educación no quiere decir que con ello se resolvió el problema de la carencia de una educación a la altura de la demanda potencial que tiene el sector, como ya lo expresamos. A pesar de los aumentos en el presupuesto, no existen indicios de que se hayan registrado aumentos en la calidad de la educación que imparte el estado ya que como se demostró anteriormente en los años comprendidos de 1980 a 1992 el crecimiento en la educación fue del 1.5%, cuando en los años comprendidos entre 1950 y 1980 el promedio de crecimiento fue del 6.72%. Debe suponerse que con respecto al crecimiento poblacional el porcentaje de crecimiento en la educación necesariamente tendría que ir en aumento si se quiere cubrir la demanda potencial de la que ya hemos hablado.

Dentro de un presupuesto los recursos humanos y materiales son la parte más importante que mueve a los planes y programas educativos, ellos determinan el grado de resultado que se obtiene para lograr los objetivos tanto cuantitativos como cualitativos. A fin de cuentas son los elementos fundamentales que permiten medir la productividad del trabajo docente y el aprendizaje de los alumnos, aspecto que dejó mucho que desear en las instituciones educativas del sector durante el período analizado.

Lo anterior se puede ilustrar con el desencanto de la baja calidad en la educación que es producto de los pobres resultados escolares, la irrelevancia de los contenidos

y la rutina en los métodos de enseñanza. "La baja calidad se explica por la pobreza material del SEM, las pugnas entre grupos por el control de la educación, pero más que nada por la vigencia de métodos anacrónicos de producción y reproducción del conocimiento, así como factores externos del sistema...El tema fue igualmente reconocido y resaltado en el *Programa para la modernización educativa 1989-1994*, y sin el tono crítico de este programa, el del gobierno del presidente Miguel de la Madrid proclamó que el primer objetivo de la "revolución educativa" era elevar la calidad de la educación. No obstante el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte: 1984-1988*, centra el asunto casi exclusivamente en la cuestión de formación de los maestros y en consolidar la licenciatura de la educación normal."³⁶

Sin embargo es posible determinar que aunado a la falta de recursos materiales y humanos adecuados para el mejoramiento en la calidad de la educación, también lo ha sido la baja calidad que se derivó de la pobreza del propio sistema educativo mexicano, de una historia larga y llena de conflictos que no permitió la reproducción del conocimiento como los ideales mismos comprometidos en los planes y programas de gobierno.

³⁶ Carlos Omelas, *El Sistema Educativo Mexicano, la Transición de Fin de Siglo*, México, 1995, p.168

III. CONCLUSIONES

Para que el Estado Mexicano se encuentre en posibilidad de otorgar los bienes y servicios que demanda la sociedad de manera oportuna y eficiente, requiere de un gobierno fuerte que equilibre y haga congruente la captación de los ingresos con políticas públicas que permitan el cumplimiento ágil y sencillo de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, ya que la asignación de los recursos con que se operan los programas federales, estatales y municipales se encuentran íntimamente vinculados a los ingresos que se logren captar para que puedan ser otorgados.

Con una eficiente captación de los ingresos se pueden otorgar de manera oportuna y eficiente la prestación de los servicios que la población demanda, logrando en este sentido un equilibrio entre lo que se recauda y lo que se gasta sin provocar conflictos económicos que llevan a procesos inflacionarios que debilitan la economía y por ende conllevan al endeudamiento de las finanzas públicas con crisis recurrentes.

En este sentido se enmarcan las conclusiones que a continuación se describen, dentro del contexto de la política fiscal para la recaudación de los ingresos y de la asignación de los recursos para la educación de la sociedad mexicana, que sin duda es y será la parte del gobierno que permita contar con una sociedad más preparada y acorde a su desarrollo económico, político y social para su crecimiento.

- I. La política de ingresos y egresos establecida por los gobiernos delamadridista y salinista formó la parte más importante de la economía durante 1982 y 1994, por lo que al no haberla aplicado mediante el equilibrio entre lo que se recauda y lo que se gasta condujo a un proceso inflacionario y deficitario de las finanzas públicas, provocado por la emisión de papel moneda y los créditos externos, los cuales fueron mecanismos utilizados como alternativa para otorgar la prestación de los servicios que en este caso se aprecia en la educación a la población, ya que durante el período que se estudia siempre fueron más altos los recursos erogados que los recursos captados y asignados para la prestación de este servicio.

Los contribuyentes exigen servicios, pero se niegan a pagar más por ellos, esto es:

mientras menos impuestos o contribuciones paguen al gobierno tendrán más utilidades en la actividad económica en que se desempeñen, sin embargo para el gobierno implica la carencia de recursos para la prestación de los bienes y servicios de una manera eficiente y de conformidad con lo que se demanda, en general estas demandas tienden a crecer y a hacer más exigentes por parte de los ciudadanos con los presupuestos asignados, pero la participación y capacidad para que los ciudadanos paguen sus impuestos se ven gravemente deterioradas.

Durante éstos gobiernos el alto grado de evasión fiscal por parte de los contribuyentes, aunado a la complejidad de las leyes y normas para hacerlos cumplir, no permitió que el país contara con una economía sana, dando como resultado que al no contar con recursos suficientes para ejercer los programas de gobierno destinados a la educación, se haya optado por el endeudamiento además de haber sido insuficiente la capacidad de respuesta en este caso para los educandos.

Los recursos que captó el Gobierno Federal durante el período comprendido en las administraciones de los años de 1982 a 1994 fueron deficitarios con respecto al presupuesto ejercido y devengado, implicando que el país cayera en un proceso inflacionario que representó un costo social que llevó al crecimiento por encima de lo realmente captado, esto es los recursos ingresados a la federación estuvieron por debajo del costo de la inversión utilizada para el crecimiento de la infraestructura con que fue atendida la demanda potencial de la matrícula estudiantil registrada.

- II. Si bien el sistema de captación y asignación de recursos del Gobierno Federal durante el período contó con una estructura jurídico-administrativa sólida, distinguida por basarse en sus leyes y en un proceso de planeación-presupuestación, en el marco de la captación de los recursos del contribuyente se observó un alto grado de evasión fiscal por la desconfianza de la utilización de los recursos captados por el gobierno federal así como por la complejidad que ofreció el sistema de recaudación y tributación aplicada a los contribuyentes.

Al ejercer los recursos asignados a la educación se denotó un desorden y un alto

grado de desviación de los mismos provocado por un lado, por la falta de recursos para responder a las demandas de los educandos o del propio sistema educativo nacional, pero por otro, las demandas y movimientos de los líderes sindicales que en la época revistieron suma importancia, lo que repercutió en el incumplimiento de los programas gubernamentales educativos, rompiendo así con los principios de la planeación-programación y presupuestación, ya que no existió una correspondencia entre los ingresos captados y el desarrollo de la infraestructura con la calidad de la educación recibida por los educandos aunado a las crisis recurrentes del magisterio.

- III. Los recursos destinados a la educación fueron incrementados en cada uno de los ejercicios presupuestales del período, sin embargo esto no se vio reflejado en el incremento de la calidad en la educación impartida, lo cual se manifestó en las grandes desigualdades e inequidades que eran necesarias corregir para la formación de los mexicanos.

No se trata de asignar únicamente los recursos necesarios, sino el cómo poder utilizarlos significativamente. El haber aumentado los recursos destinados a la educación aún modificando el presupuesto original autorizado, no significó que se hayan mejorado los planes y programas de estudio, además de no existir indicios del mejoramiento del nivel de los educandos, aspecto que dejó mucho que desear en la formación, aplicación y comportamiento de los docentes por la falta de una verdadera capacitación profesional del magisterio que repercutió en la calidad de los servicios educativos incluyendo el contenido de sus programas de trabajo.

En el período se fomentó la formación de los educadores pues les fueron otorgadas oportunidades para su profesionalización incluso con mejoras salariales y prestaciones económicas, pero totalmente ajena al nivel educativo de los educandos, al grado de preocupar más al magisterio por resolver los ingresos de los educadores que por mejorar el contenido de los programas educativos y la prestación de los mismos en beneficio de los educandos.

Como resultado se puede decir que la educación en México está marcada por

grandes desigualdades, por inequidades que es necesario corregir para la prosperidad. Se tiene un sistema educativo de baja calidad que se ha preocupado poco por desarrollar conocimientos. El gobierno federal ofrece en la Constitución y en el discurso de sus programas educativos, una educación amplia y suficiente para todos los mexicanos, mas en sus actividades prácticas tal oferta no se puede hacer efectiva.

- IV. En el plano de las finanzas públicas con la transición económica llevada a cabo mediante el cambio estructural iniciado por el gobierno delamadridista, durante el gobierno salinista, se optó por el establecimiento de una política diseñada bajo el modelo neoliberal, permitiendo que a través del control de cambios como política antiinflacionaria, aunado a las bajas de las tasas de interés junto a la reducción del monto de la deuda interna, así como a la venta de sus empresas para ajustar las cuentas públicas para una mayor integración de la economía nacional con la de los Estados Unidos de América para el aseguramiento del flujo de los recursos públicos, además del ajuste patrimonial y la entrada de capitales, se logró equilibrar momentáneamente el sector externo con las finanzas públicas, reduciendo la inflación con un crecimiento incipiente de la economía mexicana.

Los factores que contribuyeron al saneamiento de las finanzas en el período salinista fueron: a) la contracción del gasto y la inversión pública, b) la reforma monetaria-cambiaria, disminuyendo los ceros en la moneda y control de cambios bajo el modelo de la flotación y libre cambio, c) mayor captación tributaria derivada de la reforma impositiva realizada, el endurecimiento de la política tributaria para la recaudación de los ingresos, mediante el mecanismo denominado terrorismo fiscal, que no es otra cosa mas que la identificación de los signos de riqueza, d) ajuste patrimonial con la venta de las empresas públicas, e) disminución de las tasas de interés interna, así como el éxito de las negociaciones para la reducción de las tasas de interés externas, y f) la renegociación y reestructuración de la deuda externa.

- V. La congruencia entre un presupuesto suficiente para realizar los programas de gobierno en la esfera de la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, estriba

en el éxito del control de las finanzas públicas gubernamentales sanas.

Es importante instrumentar políticas selectivas de restricción y reestructuración del gasto público, impulsar la reforma financiera, disminuir el monto de la deuda pública y la carga del servicio de la misma, establecer una reforma tributaria que permita la captación ágil y eficiente de los ingresos combatiendo la evasión fiscal con la creación de impuestos progresivos y selectivos, esto es pagando más quienes más tienen revisando el gravamen de las actividades productivas que generan trabajo e inversión para el mejoramiento de la actividad económica de todo el país.

en el éxito del control de las finanzas públicas gubernamentales sanas.

Es importante instrumentar políticas selectivas de restricción y reestructuración del gasto público, impulsar la reforma financiera, disminuir el monto de la deuda pública y la carga del servicio de la misma, establecer una reforma tributaria que permita la captación ágil y eficiente de los ingresos combatiendo la evasión fiscal con la creación de impuestos progresivos y selectivos, esto es pagando más quienes más tienen revisando el gravamen de las actividades productivas que generan trabajo e inversión para el mejoramiento de la actividad económica de todo el país.

Bibliografía

- Guillén Romo Héctor. La Contrarrevolución Neoliberal. México, 1997. Editorial ERA. 257 p.
- Huerta G. Arturo. La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México. México, 1994. Editorial Diana. 228 p.
- Margain Manautou Emilio. Nociones de Política Fiscal. México, 1994. Editorial Porrúa, S.A. 243 p.
- Meyer Lorenzo. Liberalismo Autoritario Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano. México, 1995. Editorial Océano. 282 p.
- Ornelas Carlos. El sistema educativo mexicano La transición de fin de siglo. México, 1995. Editorial Fondo de Cultura Económica. 371 p.
- Ortega Blake J. Arturo. Diccionario de Planeación y Planificación (Un ensayo conceptual). México, 1982. Editorial Edicol. 385 p.
- Rosas Arcéo Alfredo. La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México. México, 1992. Editorial UNAM.
- Vázquez Arroyo Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. México, 1991. Editorial. UNAM. 420 p.

Documentos Oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1995. Ediciones Delma. 228 p.
- Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1983. México, 1983. Presidencia de la República. 65 p.
- Iniciativa de la Ley General de Educación. México, 1993. Presidencia de la República.
- Ley General de Educación. México, 1993. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial de la Federación del día 13 de Julio.
- Ley de Ingresos de la Federación. México, 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito

Público. Diario Oficial de la Federación 27 de Diciembre.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. México, 1976. Diario Oficial de la Federación 29 de Diciembre.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989. Secretaría de Programación y Presupuesto. 143 p.
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1982-1988. México, 1984. Secretaría de Educación Pública. 100 p.
- Programa para la Modernización Educativa 1990-1994. México, 1990. Secretaría de Educación Pública.